European University Institute
Department of Political and Social Sciences

# *L'Europe par les frontières ? La mise en œuvre de l'initiative communautaire INTERREG III A en faveur de la coopération franco-espagnole.*

by

**Jean-Baptiste Harguindéguy**

Thèse soumise à l'approbation du jury en vue de l'obtention du doctorat de l'Institut Universitaire Européen.

**Florence, December 2005.**

**European University Institute**

**Department of Political and Social Sciences**



# *L'Europe par les frontières ? La mise en œuvre de l'initiative communautaire INTERREG III A en faveur de la coopération franco-espagnole.*

**by**

**Jean-Baptiste Harguindéguy**

**Thesis committee :**

Michael Keating, Supervisor, European University Institute, Florence

Colin Crouch, Institute of Governance and Public Management, Warwick Business School

Francesc Morata, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Universitat Autònoma de Barcelona

Andy Smith, Centre d'Etude et de Recherche sur la Vie Locale, Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux.

# Remerciements

Je remercie toutes les personnes qui m'ont supporté (dans tous les sens du terme) durant l'aventure intellectuelle qu'a été l'écriture de cette thèse : Maria bien sûr, ainsi que sa famille, mon père et María del Carmen, Amatxi, et tous mes amis.

Je n'oublie pas les personnes que j'ai interrogées et qui m'ont fourni d'amples renseignements.

Et bien entendu je remercie Michael Keating, Andy Smith et Francesc Morata, mes trois principales sources d'information et d'inspiration, pour leurs conseils et leur soutien sans failles durant ces quatre courtes années.

*...à Marie-Louise.*

# Résumé

Apparue lors de la réforme des fonds structurels, l'initiative communautaire INTERREG est un programme créé spécifiquement par la Commission Européenne pour fomenter le développement des zones frontalières de l'Union.

Nous nous intéressons ici au cas de la mise en œuvre d'INTERREG III A (2000-2006) dans le cadre de la frontière franco-espagnole. Les Pyrénées sont l'une des limites internationales les plus anciennes d'Europe et représentent l'un des symboles de la construction stato-nationale française et espagnole. Pourtant, en tant que zone périphérique les Pyrénées font l'objet des programmes de développement transfrontalier de la Commission Européenne. Deux logiques d'action publique s'y oppposent donc.

Notre problématique porte sur l'influence d'INTERREG sur les acteurs territoriaux. Elle se décline sur trois niveaux de réflexion où deux hypothèses se font face, la première d'obédience néo-fonctionnaliste, la seconde d'ordre interactionniste. Au niveau empirique, l'action publique communautaire en faveur du développement des zones transfrontalières de l'UE est-elle un facteur de convergence générale des politiques publiques infra-étatiques vers un modèle décentralisé et soutenable, ou les dynamiques territoriales frontalières déjà en place influent-elles ? D'un point de vue théorique de moyenne-portée, se dirige-t'on vers un modèle de régionalisation supra-étatique dominant ou vers un enchevêtrement toujours plus complexe de zonages d'action publique plus ou moins institutionnalisés ? Enfin, à une échelle théorique globale, la *policy* influe-t'elle de façon directe et irrémédiable sur la *polity* ou s'agit-il d'un processus plus complexe ?

Notre analyse repose sur trois cas d'étude. Le premier, au Pays Basque, porte sur la mise en œuvre d'une mallette pédagogique ; le second, au centre des Pyrénées décrit une étude de faisabilité relative à un projet de liaison téléportée ; le troisième, en Catalogne, s'intéresse à la connexion de musées français et espagnol. Au terme de notre étude et en accord avec notre contre-hypothèse, il apparaît que le contexte territorial exerce une influence primordiale sur la mise en œuvre. Plus particulièrement, le principal déterminant favorisant l'adoption des objectifs et méthodes de la Commission Européenne est la capacité des réseaux d'acteurs locaux à institutionnaliser leurs interactions. Dans ces conditions, c'est bien vers le maintien et la complexification des frontières que pousse INTERREG. En bref, l'impact de la *policy* sur la *polity* est intermédié par la *politics*.

# Sommaire

# 1. Introduction

*"Ceux qui disent : Cré Nom, ceux qui disent macache,/Soldats, marins, débris d'Empire, retraités/Sont nuls, très nuls, devant les Soldat des Traités/Qui tailladent l'azur frontière à grands coups d'hache."*

Arthur Rimbaud, *Les douaniers*

"Construction européenne", "intégration", "européanisation"... autant de termes adoptés par le sens commun et constamment utilisés par les médias. Ces formules cachent pourtant des enjeux complexes rarement analysés par les journalistes et les hommes politiques.

## 1.1. L'intégration européenne observée depuis les frontières : quelques définitions

Nous nous intéressons ici au processus de mise en œuvre des politiques communautaires (Mény, Thoenig, 1989). Nous cherchons à identifier les effets produits par cette adaptation au niveau local et les causes expliquant les mouvements de convergence et de divergence consécutifs à cette mise en œuvre.

En effet, le processus d'intégration européenne se fait chaque jour plus pressant dans les Etats membres. Le transfert de crédits étatiques, et surtout le transfert de compétences vers la sphère communautaire, ont augmenté de façon continue depuis le Traité de Rome de 1957. Le poids de la Commission Européenne et du Parlement Européen s'est également accru au sein du triangle décisionnel de l'Union Européenne (UE) où les intérêts étatiques restent cependant défendus par le Conseil des Ministres. De même, sous l'action de la juriprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, la majeure partie des législations stato-nationales est déjà d'origine communautaire ou en voie de modification, et cette proportion s'accentue jour après jour (Caporaso, 1998 : P. 334 ; Torreblanca, 2002 : P. 267 ; Alter, 1998 : P. 121). Face à ce phénomène qui affecte également les normes et les valeurs structurant l'action

publique, la plupart des scientifiques déploient des analyses sectorielles (Héritier, 2001) que nous tâchons de compléter ici par une étude des modifications et des résistances déployées par les acteurs territoriaux confrontés à ces changements.

Nous nous focalisons ici sur un aspect méconnu des politiques régionales de l'Union Européenne : la coopération transfrontalière. La coopération transfrontalière est un phénomène pluridimensionnel au carrefour entre la création de grands ensembles territoriaux comme l'UE et l'émergence de pouvoirs infra-étatiques comme la Catalogne. La coopération transfrontalière peut être définie comme :

> "[...] *tout type d'action concertée entre des institutions publiques de deux (ou plusieurs) Etats voisins, appliquée dans des zones ou des territoires situés des deux côtés de la frontière, dans le but de renforcer les relations de voisinage entre ces Etats et leurs collectivités territoriales respectives par l'utilisation de tous les moyens de coopération disponibles.*" (Pérez González, 1993 : P. 545).

Le champ de ce type de coopération est par conséquent très large. Il s'étend du simple accord de jumelage entre deux communes à des traités internationaux engageant de nombreuses autorités. Outre ce problème d'échelle, cette définition précise que la coopération s'effectue entre entités publiques. Or, ce critère doit être entendu de façon souple et non restrictive car les projets de coopération transfrontalière recherchent généralement l'appui ultérieur d'opérateurs privés (Baños Torres, Iglesias Suárez, 1995 : P. 181).

La coopération transfrontalière n'est pas un phénomène isolé. Depuis les années soixante-dix de plus en plus de collectivités territoriales sortent de leur rôle de circonscription d'action publique de l'Etat central pour mener des actions de façon plus ou moins autonome. Une des expressions de cette autonomie accrue est l'engagement de certaines collectivités dans la voie de l'internationalisation. De ce point de vue, la coopération transfrontalière n'est qu'un cas particulier de politique extérieure menée par des collectivités territoriales.

Les causes de ce changement sont de trois types. La globalisation des flux de biens, de services, de capitaux et de personnes consécutives à l'amélioration des transports et des télécommunications, l'érosion des Etats-nations par les mouvements supra (comme l'Union Européenne) et infra-étatiques (comme les collectivités territoriales) et

la fin de la Guerre Froide et l'intégration des anciens pays de l'Est au système capitaliste ont créé une nouvelle structure d'opportunité favorable à l'établissement de liens internationaux entre entités infra-étatiques (Perkmann, Sum, 2002 : P. 3). Ce phénomène est d'abord apparu dans les années soixante-dix en Amérique du Nord (Etats-Unis et Canada). Puis il a progressivement atteint les Etats fédéraux et très décentralisés d'Europe (Belgique, Allemagne, Espagne) avant de devenir une pratique largement répandue entre les collectivités territoriales occidentales (Garcia Segura, 1996 : P. 235) communément appelée paradiplomatie.

Le professeur Ivo Duchacek (1986) identifie plusieurs types de motivations qui incitent une autorité territoriale à s'internationaliser : les impératifs de l'interdépendance tant énergétique que politique et économique ; le rôle d'Etats providences que certaines collectivités territoriales souhaitent assumer ; les relations traditionnelles de voisinage qu'elles entretiennent entre elles ; l'extension du champ de la politique étrangère, lorsque les vides laissés par la constitution d'un Etat sont exploités pour s'inscrire dans le champ des relations extérieures ; l'opposition au gouvernement central ; le "*me-tooism*", c'est-à-dire le suivisme poussant des responsables territoriaux à ouvrir un bureau à Bruxelles pour imiter les autres entités territoriales ; le séparatisme qui pousse certains pouvoirs locaux et régionaux à établir un monopole sur les relations extérieures afin de s'ériger en Etats autonomes.

Selon l'intensité politique atteinte nous identifions trois groupes composites selon notre propre taxinomie. Le premier est celui de la microdiplomatie de faible intensité, le second est celui de la paradiplomatie pour son caractère de terme général et le dernier est celui de la protodiplomatie qui est porteuse d'un message séparatiste envers les Etats (à ce niveau, les collectivités assument pratiquement toutes les fonctions extérieures d'un Etat). Territorialement parlant, nous pouvons rassembler ces activités en trois groupes (cf. schéma 1). Le niveau de plus faible intensité territoriale correspond à la paradiplomatie transfrontalière. Il s'agit de contacts réguliers entre zones contiguës, souvent conditionnés par la proximité et la similarité des problèmes à affronter. Ce type de coopération est fortement encouragé par le Conseil de l'Europe et l'ARFE (Association des Régions Frontalières d'Europe). Le niveau intermédiaire est celui de la paradiplomatie transrégionale qui consiste à établir des rapports entre zones non-contiguës mais dont les Etats respectifs le sont. Enfin, le niveau maximal est dénommé paradiplomatie globale qui comporte un ensemble de liens fonctionnels avec d'autres zones où qu'elles soient.

Ce type de coopération intéresse les dirigeants de l'UE au plus haut point. En effet, perpétuellement à la recherche d'innovations politico-administratives leur permettant d'affirmer leur légitimité au sein d'un ordre institutionnel traditionnellement dominé par les Etats, les responsables de l'UE ont rapidement compris l'intérêt d'une telle activité en agissant sur les interstices entre Etats. La coopération transfrontalière est ainsi l'un des outils de l'intégration communautaire puisqu'elle encourage le contact entre les peuples de l'Union et favorise l'émergence d'une hypothétique citoyenneté européenne. En outre, elle facilite l'élargissement de l'UE vers les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) (Wallace et Wallace, 2000 : P. 427) en reliant par exemple les zones frontalières de la Pologne à celles de l'Allemagne (Problèmes Politiques et Sociaux, 1998 : P. 19). En ce sens, l'établissement d'une Union constituée de vingt-cinq membres depuis mai 2004 est aussi redevable des efforts réalisés aux frontières de l'UE.

La promotion de la coopération transfrontalière est assurée par les autorités de l'UE par le biais de différents programmes comme TACIS (*Technical Assistance to the Community of Independent States)* pour faciliter la transition des anciens Etats soviétiques, PHARE-CBR (*Poland Hungary Assistance for Restructuring the Economy–Cross-Border Relations*) ou encore l'initiative communautaire INTERREG (*International Regions*). Les initiatives communautaires sont de petits programmes spécialement créés par la Commission Européenne en 1988 pour agir en contact direct avec les autorités infra-étatiques des Etats membres sur des thèmes précis comme le développement rural, l'égalité de genre, les politiques de la ville ou la coopération transfrontalière. Elles rentrent dans le cadre de la politique régionale européenne en faveur du développement territorial. Le développement territorial est lui-même un concept déduit de la doctrine de "*cohésion économique et sociale*" inscrite dans le Traité de Maastricht (1997) et prévoit l'approfondissement des actions communautaires en faveur des territoires et personnes défavorisées. La grande majorité de ces actions est financée par trois fonds structurels profondément remaniés en 1988 et 1993. Ces fonds ont non seulement un poids financier important –ils constituent le deuxième poste de dépense après la politique agricole commune (PAC)– (Morata, 2002 : P. 3) (cf. tableau 1) mais également une valeur idéologique au sens où ils regroupent un ensemble de normes, de règles et de valeurs censé orienter l'action de la Commission Européenne envers le territoire européen (Marks, 1992 : P. 205).

L'importance des politiques communautaires au niveau infra-étatique est sans cesse plus prégnante mais se heurte aux structures traditionnelles de mise en œuvre. En ce qui

concerne l'initiative INTERREG, le premier programme (1990-1993) fut marqué par la prise de contrôle par les services centraux des Etats qui établirent des projets restreints aux administrations publiques. En outre, nombre de ces projets n'avaient de transfrontaliers que le nom et étaient menés séparément de chaque côté de la frontière (Commission Européenne, 1992). Le second programme INTERREG (1994-1999) s'annonçaient sous de meilleurs auspices du fait de la création de groupes de travail transfrontaliers permettant l'intégration formelle d'acteurs d'horizons différents. Néanmoins, si dans les Etats fédérés et très décentralisés ce système aboutit à la prise en compte des intérêts infra-étatiques, tel ne fut pas le cas dans les Etats centralisés où les services de l'Etat conservèrent leur prépondérance. Dans tous les cas, le principe d'intégration des acteurs privés sur une base transfrontalière ne fut que très moyennement respecté. La relance d'INTERREG durant la période actuelle 2000-2006 doit être entendue comme une tentative de la Commission afin de remédier à ces pratiques. Le caractère transfrontalier des projets est désormais obligatoire afin de recevoir des financements, tout comme la participation des acteurs régionaux et infra-régionaux aux côtés des autorités de l'Etat. De plus, la participation d'entrepreneurs et d'associations est fortement encouragée (Commission Européenne, 2000).

### 1.2. L'état des connaissances sur la mise en œuvre des politiques transfrontalières

S'il n'existe pas à proprement parler un *corpus* de littérature sur l'européanisation des acteurs locaux à travers le programme INTERREG, une large panoplie d'ouvrages traite séparément de ces thèmes à travers l'analyse des politiques publiques communautaires et de la coopération transfrontalière. Les divisions théoriques internes de ces deux champs d'étude sont proches et portent principalement sur le maintien ou l'abandon des spécificités stato-nationales contre le phénomène de régionalisation supra-étatique (Philippart, Van Cutsem, 1999 : P. 789).

L'une des premières études systématiques sur la mise en œuvre des politiques publiques est le fruit du travail d'Aaron Wildavsky et Jeffrey Pressman (1973) qui mirent en avant la transformation que subissait une décision politique générale en étant appliquée dans un contexte particulier. Ce courant d'analyse fut importé vers le champ des politiques communautaires dans les années quatre-vingt. A partir de la réforme des fonds structurels, les investigations sur la mise en œuvre de la politique régionale européenne se sont multipliées jusqu'à devenir l'une des principales branches d'étude

de l'action publique communautaire. Plusieurs secteurs de la science politique s'y sont penchés. Les experts en relations internationales ont été les plus prompts à investir ce terrain de recherche, rapidement suivis des spécialistes de l'intégration communautaire puis des sociologues travaillant sur les problématiques territoriales. Ces écrits se divisent en deux groupes selon le poids accordé aux fonds structurels sur les processus politico-territoriaux des Etats membres. Un premier courant s'est développé dans le sillage de l'école néo-fonctionnaliste des relations internationales. Selon cette tendance, les fonds structurels sont un vecteur de convergence des ordres étatiques vers un modèle laissant une place toujours plus importantes à la Commission Européenne (Pisani, 1993 ; Stone Sweet, Sandholtz, 1998 : P. 1), ou tout au moins à un partage des compétences de type fédéraliste établi sur plusieurs niveaux selon une division du pouvoir établie par le concept de subsidiarité (Sidjansky, 1992). L'école intergouvernementaliste n'est pas en reste avec des analyses répondant point par point à cet engouement pour l'intégration européenne en démontrant que l'aide régionale communautaire n'est tolérée par les gouvernements des Etats membres que dans la mesure où celle-ci renforce leur emprise sur le jeu communautaire (Anderson, 1990 : P. 417). Cette grille de lecture connaît une variante à travers les analyses en terme d'économie politique internationale qui considèrent les fonds structurels comme une compensation (*side-payments*) versée par les pays riches aux zones déprimées en échange de leur appui au processus d'intégration (McAleavey, 1994). Néanmoins, depuis une dizaine d'années ce champ d'étude a vu l'apparition de nouvelles pistes de recherche. En particulier, de nombreux auteurs s'intéressent au phénomène à travers un canevas néo-institutionnaliste, qui bien qu'éclaté entre de nombreux sous-courants a eu le mérite d'amener de nouvelles interrogations sur le poids des institutions dans la mise en œuvre de la politique régionale européenne (Smyrl, 1997 : P. 187 ; 2002 : P. 37). Ce questionnement s'est d'ailleurs traduit en France par de nombreuses études sur les processus d'apprentissage normatif des acteurs locaux et régionaux (Balme, 1995a : P. 287 ; Smith, 1995b : P. 305).

Depuis l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen en 1992 et des accords de Schengen en 1995 (Fontanaud, 1996 : P. 3), la littérature scientifique sur la coopération transfrontalière a connu une expansion exponentielle[1]. Cet ensemble peut être regroupé

[1] Plusieurs centres de recherche et instituts consacrés aux sciences sociales focalisent aujourd'hui l'essentiel de leurs travaux sur la problématique frontalière. Parmi les plus importants citons le

autour de trois pôles. Le premier se focalise sur les frontières à proprement parler en tant que territoires à part entière dotés de dynamiques anthropologiques propres (O'Dowd et Wilson, 1996 ; Bray, 2002). Le deuxième regroupe les spécialistes des problématiques régionales, Richard Balme (1996), Jacques Palard (1997) et Michael Keating (1998) notamment, qui perçoivent dans la coopération transfrontalière une conséquence de la montée en puissance des entités infra-étatiques. Le troisième pôle regroupe les chercheurs en relations internationales qui après avoir identifié la stratégie d'internationalisation à laquelle se livraient les Etats fédérés des Etats-Unis et du Canada depuis la fin des années soixante-dix (Duchacek, 1986 ; Michelmann, Soldatos : 1990) ont progressivement étendu leurs investigations aux régions des Etats non fédérés (Hocking, 1997 : P. 90 ; Garcia Segura, 1996 : P. 235). A l'image des études sur les fonds structurels, une des lignes de démarcation les plus saillantes entre les travaux scientifiques portant sur les frontières est constituée par la croyance en un monde voué à l'affaiblissement du modèle de l'Etat-nation ou au contraire à son maintien. La croissance des réseaux de territoires infra-étatiques et l'intégration régionale de grands ensembles supra-étatiques provoquée par la liberté de circulation des flux économiques seraient pour certains auteurs les signes avant-coureurs d'une progressive "*déterritorialisation*" des Etats-nations qui perdraient l'essentiel de leur souveraineté (Camilleri, Falk, 1994 ; Badie, 1995 ; Ohmae, 1995). Cette thèse post-moderniste[2] se décline également sur le mode fédéraliste qui tout en reconnaissant les changements d'échelle du pouvoir, maintient cependant que la gouvernance territoriale s'effectue maintenant sur plusieurs niveaux et s'appuie tout particulièrement sur la constitution de régions européennes fortes. L'Etat s'adapterait au nouveau contexte international en partageant certaines de ses prérogatives avec les autorités infra-étatiques (Perkmann, Sum, 2002 : P. 3). S'y oppose la conception moderniste qui perçoit dans ces changements soit une volonté latente de sécession des entités infra-étatiques, soit un

---

Transborder Institute de San Diego en Californie, les laboratoires d'Abenraa au Danemark, de Durham en Angleterre, de Nijmegen aux Pays-Bas, de Tarvisio et Trieste en Italie, de la Queen's University à Belfast, du Centre Européen de la Culture à Genève et de la Section d'Etudes Politologiques de l'Université de Lausanne (Anderson, O'Dowd, Wilson, 2002 : P. 1 ; Leresche, 1996 : P. 235).

[2] Le terme de modernisme se réfère ici à la période ouverte par l'avènement des Etats-nations par rapport aux cités-Etats et empires du Moyen âge. Le passage entre ces deux phases historiques est généralement fixé à la signature de la Paix de Westphalie (1648), même si cette date est souvent critiquée (Mac Cormick, 1999 : P. 123 ; Osiander, 2001 : P. 251).

"*jeu à deux niveaux*" (Putnam, 1988 : P. 427) utile aux Etats pour renforcer leur position lors des négociations (*bargainings*) à diverses tables de négociation internationale. Les coopérations interrégionales peuvent aussi être interprétées à travers le prisme de l'économie politique internationale comme une intégration fonctionnelle économique de certains secteurs territoriaux au marché international ne remettant pas en cause leur adhésion au cadre étatique. Dans ce cas, c'est donc plutôt de "*reterritorialisation*" qu'il faut parler (Le Galès, Lequesne, 1997 ; Keating, 1998 ; Aldecoa, Keating, 1999).

Pourtant, on observe une certaine difficulté des théories classiques de l'intégration à capter les changements politico-territoriaux apparaissant à l'échelle micro. **En ce sens, le néo-fonctionnalisme ne s'oppose pas réellement à l'intergouvernementalisme puisque ce dernier se focalise sur les processus de coopération entre gouvernements étatiques et non pas entre autorités territoriales décentralisées.** La *high politics* éclipse donc la *low politics*. Si maintien des frontières il y a, il s'agit d'un phénomène produit par les acteurs infra-étatiques et non pas seulement imputable à l'action des gouvernements étatiques. C'est d'ailleurs l'un des mérites de l'analyse des relations transfrontalières que de mettre en relief l'incapacité des théories classiques à expliquer pourquoi les frontières européennes se perpétuent alors même que les gouvernements d'Etat ne s'opposent pas obligatoirement à leur dépassement. Il y a là un paradoxe que de nombreux auteurs ont cherché à expliquer à travers des analyses en terme de gouvernance multi-niveaux, d'"*interdépendance complexe*" (Keohane, Nye, 1989) ou de "*diplomatie à niveux multiples*" ("*multilayered diplomacy*") (Hocking, 1996 : P. 37). Expliquer ce mouvement de maintien des structures en place *via* les coopérations transnationales localisées lorsque tout indique que ces collaborations devraient aboutir à une dilution progressive des frontières stato-nationales constitue d'ailleurs l'un des principaux enjeux de nos travaux.

La compréhension des phénomènes transfrontaliers s'est pourtant considérablement enrichie depuis quelques années même si ce saut quantitatif ne s'est pas obligatoirement accompagné d'une amélioration de la qualité des travaux. Plusieurs défauts majeurs sont à déplorer. Tout d'abord, beaucoup de politologues se contentent de l'étudier du point de vue d'un seul Etat. Ensuite, beaucoup de travaux s'en tiennent à une étude descriptive des phénomènes observés. Les enjeux fondamentaux comme les luttes de pouvoir ou le caractère souvent symbolique de la coopération sont rarement établis et ces lacunes ont abouti à la formation d'un *corpus* extrêmement consensuel par rapport au discours des décideurs politiques. Ces limites sont en grande partie dues au fait que

les chercheurs effectuant des travaux de terrain sont minoritaires... les autres n'ayant le plus souvent accès qu'à des matériaux secondaires. Enfin, la comparaison reste également l'exception, tant à travers des études de cas que par variables.

### 1.3. Micro, meso, macro : une triple problématique

Notre réflexion repose sur les trois concepts fondamentaux que sont l'action publique en faveur du développement territorial, la frontière et le processus d'intégration européenne.

- Au niveau de l'étude de cas, notre problématique de départ porte sur l'influence de l'initiative communautaire INTERREG III A sur les modalités d'action publique infra-étatiques transfrontalières en France et en Espagne. **Le programme INTERREG, programme d'initiative communautaire élaboré pour fomenter le développement territorial dans les zones frontalières de l'Union Européenne, est-il susceptible de substituer les objectifs et méthodes classiques d'action publique en milieu frontalier par de nouvelles normes d'action ?** En effet, bien que d'origine relativement récente –ou en tout cas plus récentes que les politiques classique telles que les politiques agricoles et industrielles– la politique transfrontalière des entités infra-étatiques et des Etats s'est développée dans un premier temps en dehors de l'attraction des institutions communautaires, sous le giron du Conseil de l'Europe. Des routines politico-administratives ont été établies afin de gérer la diversité aux bordures de l'Etat, en général à travers une forte implication des services des gouvernements centraux, et en particulier des ministères des affaires étrangères. L'inscription de la Commission Européenne dans ce champ d'action publique tend à bouleverser les réflexes acquis au niveau infra-communautaire, tant du point de vue des objectifs que des méthodes à employer. Il s'agit donc d'analyser comment s'effectue la mise en œuvre d'INTERREG III A France-Espagne et quelle est l'origine des éventuelles convergences et des divergences entre les cas retenus afin d'observer dans quelles conditions les recommandations de la Commission ont le plus d'impact. Ce faisant, nous tâchons également d'apporter des éléments de réflexion sur les possibilités d'amélioration de cette initiative communautaire à travers une posture de recherche "*policy oriented*".

• A un niveau intermédiaire (Merton, 1965), nous posons directement la question suivante : **la Commission Européenne a-t-elle la capacité de favoriser l'apparition de liens transrégionaux échappant à la logique des gouvernements étatiques et ainsi d'engendre un processus de disparition des frontières?** En effet, une des conséquences de la multiplication des initiatives transfrontalières, et donc d'INTERREG, est la formation de territoires hybrides, à mi-chemin entre l'intégration au sein d'un Etat et d'une institution transfrontalière (Bodineau, Verpeaux, 1998 : P. 104). Les frontières modernes, caractérisées par leur linéarité et leur fonction de séparation, seraient progressivement devenues des zones où les échanges transfrontaliers s'effectuent au même rythme que les échanges entre les aires frontalières et leur *hinterland* respectif (Rumley, Minghi, 1999). Historiquement, un processus de "linéarisation" parallèle à la formation des Etats-nations modernes aurait transformé les frontières européennes en barrières hermétiques. Ce processus aurait culminé à partir de la fin de la Deuxième Guerre Mondiale du fait de la centralisation croissante des Etats, avant que les phénomènes de décentralisation et de régionalisation supra-étatique des années soixante ne déstabilisent ce modèle et débouchent dans les années soixante-dix sur la formation de zones transfrontalières apparues pour faire face aux nécessités de la globalisation économique. Malgré le caractère innovateur des territoires transfrontaliers et leur évolution rapide, la question de leur institutionnalisation mérite selon nous d'être posée. Dans un contexte de contestation des structures des Etats-nations par la montée en puissance des entités territoriales infra-étatiques décentralisées et des ensembles supra-étatiques, la capacité de la Commission à renforcer ce double-processus en promouvant localement les connexions entre zones frontalières fait débat.

• Cette réflexion sur les frontières et leur dépassement nous amène à réitérer ce questionnement à un niveau purement théorique. **Ainsi, les décisions politiques (*policy*) influencent-elles directement le découpage du monde (*polity*) en déplaçant les frontières, ou au contraire, existe-t'il des contre-pouvoirs (*politics*) conditionnant ce processus et imposant une co-construction du réel ?** Il s'agit alors de découvrir si la *policy* a un impact sur la *polity*. Autrement dit, nous nous interrogeons sur la capacité de l'action publique à modifier directement les catégories d'analyse du réel en monopolisant le pouvoir légitime de division, c'est-à-dire en s'adjoignant à la fois un pouvoir institué (en aval) et un pouvoir instituant ce pouvoir institué (en amont)

(Castoriadis, 1975 ; Bourdieu, 1982 : P. 135). Cette réflexion se rattache avec transparence aux réflexions sur le concept de "*gouvernementalité*" reflétant la disposition à agir non pas au sein des catégories réifiées du monde sensible, mais directement sur la structure de production de ces catégories (Kramsch, Hooper, 2004 : P. 1 ; Foucault, 1991 : P. 140). Nous tâcherons donc ici d'évaluer le pouvoir de contrainte de l'action publique.

### 1.4. Diffusion ou infusion ? Hypothèse néo-fonctionnaliste et contre-hypothèse interactionniste à l'épreuve des frontières

Depuis les réformes de 1988 et 1993, la mise en œuvre des fonds structurels s'accompagne d'un cadre juridique de plus en plus contraignant. Plusieurs auteurs insistent depuis sur le caractère "envahissant" des communautés par rapport aux Etats membres. Philippe Schmitter (1995 : P. 140) évoque ainsi l'existence d'un "*condominio*" où coexistent deux formes de souveraineté, alors que Fritz Scharpf (1994 : P. 1350) envisage l'établissement d'une "*multi-level polity*" à tendance fédéraliste. James Caporaso propose même les termes contradictoires d'"*Etat post-moderne*" (1996 : P. 29) pour signifier la spécificité de cette institution...

Etant donné que les institutions communautaires manquent de moyens financiers pour engager de véritables politiques de redistribution[3], nous nous basons ici sur une vision minimale de l'Union en tant qu'"*Etat régulateur*" (Majone, 1996) produisant des normes dont elle n'a pas à assurer la charge financière de la mise en œuvre (Cram, 1993 : P. 135) mais sans augurer d'une quelconque forme institutionnelle. Ainsi, la "méthode" communautaire reposant sur l'obligation de concentration, complémentarité, additionnalité, partenariat, programmation, évaluation et subsidiarité (cf. tableau 2) vise à progressivement réduire les marges de manœuvre des acteurs stato-nationaux afin de réduire l'écart entre les directives de la Commission et la concrétisation de ces décisions au niveau local. Dans le cas d'INTERREG, de nouvelles normes ont également été produites afin de limiter l'écart de mise en œuvre (*implementation gap*) mis en lumière par les évaluations précédentes (PARCOURIR, 2000). Des mécanismes régulateurs

[3] Le budget de l'UE s'élevait à peine à 1,1% du total du produit intérieur brut (PIB) des Etats membres en 2001 (Morata, 2002 : P. 3).

primant et réprimant les autorités infra-étatiques responsables tâchent d'assurer la cohésion du programme.

Les nouvelles bases légales et normatives sur lesquelles repose le nouveau programme INTERREG peuvent être résumées de la sorte (Commission Européenne, 2000) :

- Sur le fond, les financements européens affectés à la coopération transfrontalière doivent favoriser un type de développement essentiellement qualitatif, et ce, sur trois dimensions :

  **-Territoriale :** En premier lieu, il s'agit de prendre en compte les problèmes liés à un territoire transfrontalier de façon globale et non pas de façon sectorielle.

  **-Localisée :** Deuxièmement, la Commission cherche à s'appuyer sur les forces vives locales afin d'engendrer une dynamique de développement endogène et non exogène.

  **-Temporelle :** Troisièmement, en recherchant à maintenir la soutenabilité des projets locaux, la Commission favorise implicitement les investissements immatériels contre une vision essentiellement infrastructurelle du développement.

- Sur la forme, la mise en œuvre doit s'établir selon le concept de partenariat qui se décline sur trois modes :

  **-Verticale :** Tout d'abord, le partenariat doit s'établir entre les différentes autorités politiques du territoire en question selon une logique de subsidiarité en évitant une action "descendante".

  **-Horizontale :** Ensuite, l'intégration d'acteurs privés aux côtés des partenaires publics doit être particulièrement recherchée en évitant une logique trop technocratique.

  **-Transnationale :** Enfin, la coopération doit d'effectuer sur une base transfrontalière et non pas en parallèle, et ce, à tous les niveaux possibles de la mise en œuvre.

Des sommes d'argent viennent récompenser les projets mis en œuvre si leur réalisation à mi-parcours est satisfaisante. *A contrario*, la non-consommation des crédits engage un retrait de ces derniers.

Comme nous l'avons précisé auparavant, notre analyse oscille entre deux positions théoriques antithétiques : une hypothèse d'obédience néo-fonctionnaliste et une contre-hypothèse d'ordre interactionniste, entendue ici comme une théorie de la gouvernance multi-niveaux se focalisant sur les interactions réelles des acteurs et non pas leur simple présence (Lequesne, Smith, 1996 : P. 7). Il peut *a priori* paraître curieux d'opposer ces *corpus* théoriques, parfois mêlés entre eux ou confondus avec la théorie fédéraliste en contrepoint à l'intergouvernementalisme et l'intergouvernementalisme libéral (Strøby Jensen, 2003 : P. 80). Néanmoins, cette démarche est parfaitement logique ici dans la mesure où nous nous intéressons à des dynamiques localisées impliquant des acteurs issus de différents horizons. Les enjeux de *low politics* impliquant des fonctionnaires et des *leaders* territoriaux, des membres d'associations, des entrepreneurs locaux ainsi que des représentants de l'Etat ne peuvent être pris en compte par l'intergouvernementalisme, ontologiquement orienté vers l'étude des enjeux de *high politics* des négociations intergouvernementales. De même, les théories de l'économie politique internationale permettent effectivement de prendre en compte les enjeux politiques localisés, mais elles ne sont pas recevables ici dans la mesure où elles assument le primat de l'économie sur les stratégies politiques. En outre, il ne s'agit pas seulement de nous intéresser ici à la place de l'Etat dans le processus d'intégration communautaire mais de réintégrer ce questionnement au sein d'une interrogation plus large portant sur la diffusion de normes globales au niveau local et l'effacement des frontières politiques, économiques et socio-culturelles.

Notre démarche repose donc sur le triangle formé par les théories néo-fonctionnaliste et interactionniste par rapport à la notion de frontière. **La relation entre notre hypothèse néo-fonctionnaliste et la notion de frontière est sous-tendue par un logique de diffusion descendante des normes communautaires au niveau frontalier, ainsi que par une logique de dissolution unilatérale des limites étatiques sous l'effet de la promotion de la coopération transrégionale. La *policy* détermine la *polity*.** A l'inverse, **le lien entre interactionnisme et milieu frontalier se caractérise d'une part par un principe d'infusion et de mobilisation ascendante, c'est-à-dire de diffusion intermédiée en fonction des préférences des acteurs impliqués, et d'autre part par un renforcement parallèle à un découplage des dimensions politiques,**

**sociales et économiques des frontières communautaires. La *politics* affecte l'influence de la *policy* sur la *polity*.**

1.4.1. Diffusion des normes communautaires et dissolution des frontières : la mise en œuvre d'INTERREG dans une perspective néo-fonctionnaliste

Le néo-fonctionnalisme représente l'une des premières tentatives de théorisation du processus d'intégration communautaire et également l'une des conceptions les plus consistantes de ce mouvement. Débutée dans les années cinquante, cette théorie se fonde sur l'observation de la méthode d'intégration impulsée par Jean Monnet et appliquée au niveau de la CECA (Communauté Economique du Charbon et de l'Acier) entre l'Allemagne, les Etats du Bénélux, L'Italie et la France. Se focalisant d'abord sur les secteurs d'action publique les plus faciles à intégrer au niveau supra-étatique avant de progressivement s'étendre vers les secteurs politiques plus complexes, le pragmatisme de la "méthode Monnet" s'oppose au radicalisme de la méthode promue par Altiero Spinelli, favorable à un *big bang* créant des institutions supra-étatiques *ad hoc* (Burgess, 2003 : P. 66). Dans son ouvrage fondateur *The Uniting of Europe*, Ernst Haas (1958), chercheur nord-américain en relations internationales, essaie de répondre à la question suivante :

> "*Comment et pourquoi les Etats-nations cessent d'être pleinement souverains, comment et pourquoi ces derniers se rapprochent, s'amalgament et fusionnent avec leurs voisins en même temps qu'ils acquièrent de nouvelles techniques de résolutions des conflits entre eux ?*" (Haas, 1970 : P. 607).

Pour ce faire, Ernst Haas refuse la dichotomie classique entre réalisme hobbesien et idéalisme kantien qui structurait les théories des relations internationales jusque-là. Il s'inspire dans le même temps du legs fonctionnaliste pluraliste d'auteurs comme David Mitrany (1975) pour qui les progrès de la gouvernance s'effectuent désormais à travers une spécialisation des gouvernants et une progressive dés-idéologisation des enjeux.

La théorie néo-fonctionnaliste a connu un grand succès pendant les années cinquante et soixante avant de subir un sérieux revers durant les années soixante-dix et quatre-vingt au profit de l'intergouvernementalisme promu par Stanley Hoffmann

(1966 : P. 892). La redécouverte des travaux néo-fonctionnalistes s'est produite à la suite de la signature de l'Acte Unique en 1986 et la poursuite de l'achèvement de l'objectif de Grand marché européen. Toutefois, cette réappropriation par des auteurs comme Wayne Sandholtz et Alec Stone Sweet (1998 : P. 1) ne s'est effectuée que de façon incomplète puisque ces derniers n'acceptent le néo-fonctionnalisme que comme une théorie de moyenne portée permettant d'analyser des enjeux précis comme l'action de la Cour de Justice des Communautés Européenne et non plus comme une théorie globale, raison pour laquelle elle avait été créée dans un premier temps.

On a longtemps caricaturé le néo-fonctionnalisme comme une théorie porteuse d'un optimisme béat à travers une téléologie de l'intégration communautaire aboutissant à la formation d'une communauté supra-étatique. Or, ses postulats sont beaucoup plus raffinés qu'on ne le croit. Ceux-ci reposent sur trois concepts fondamentaux.

En premier lieu, le néo-fonctionnalisme se focalise sur les processus d'intégration et pas réellement sur les fins, même si l'aboutissement logique de l'intégration communautaire semble être la création d'une communauté supra-étatique. Le dispositif sous-tendant le mouvement d'intégration est le mécanisme de *spill-over* (engrenage) qui est probablement l'aspect le plus connu de la théorie néo-fonctionnaliste. Pour Leon Lindberg (1963 : P. 10) :

> *"Le concept d'engrenage se réfère à un processus selon lequel la coopération conduite en fonction d'un objectif mène à la formulation de nouveaux objectifs afin d'assurer la réalisation de l'objectif premier."*

Dit autrement, les progrès réalisés dans un champ d'action publique nécessitent des progrès dans un autre champ. Cependant, l'effet exercé par l'intégration économique sur l'intégration politique n'est pas automatique. Les acteurs jouent en fonction de leurs intérêts et il n'entre aucune conscience du bien commun dans leurs préférences. Simplement, il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle où ce que l'un gagne, l'autre le perd et les intérêts des acteurs tendent à s'aligner sur ceux des intégrationnistes afin de réaliser des économies d'échelle, d'avoir accès à de nouveaux marchés ou bien d'autres raisons encore. Progressivement, l'acquis communautaire va en grandissant et en se consolidant jusqu'à devenir une source de références pour les nouveaux arrivants. Il existe trois types de mécanisme d'engrenage. Le premier est celui d'"*engrenage fonctionnel*" (ou technique) (Nye, 1971 : P. 192) qui consiste à homogénéiser les

secteurs reliés à l'achèvement d'un objectif particulier. Par exemple, le but de libre circulation des travailleurs au sein de l'Union Européenne passe auparavant par une harmonisation des diplômes, de la protection sociale et de la fiscalité du travail. Le deuxième mécanisme est appelé "*engrenage politique*" et laisse pleinement percevoir les interactions entre acteurs. Dans ce cas, des secteurs d'action publique sans rapport technique apparent sont reliés afin de faire avancer l'intégration. Le système des "*package deals*" (négociations groupées) se produit par exemple lorsqu'un gouvernement, pour faire avancer l'intégration sur le plan industriel, négocie l'appui d'un autre gouvernement qui souhaite étendre la protection environnementale à de nouvelles zones. Le troisième mécanisme de *spill-over* est celui d'"*engrenage cultivé*". Ici, la Commission sort de son rôle de modérateur et se comporte en entrepreneur politique afin d'imposer son agenda au reste des participants.

En deuxième lieu, le néo-fonctionnalisme postule une européanisation progressive des élites participant au processus d'intégration. Comme l'assume Ernst Haas (1958 : P. 13) :

> "*L'intégration politique est le processus par lequel les acteurs politiques issus de différents horizons nationaux sont amenés à modifier leur sentiment de loyauté, leurs attentes et leurs activités politiques vers un nouveau centre, dont les institutions pèsent ou revendiquent la primauté sur les débats nationaux pré-existants. Le résultat final de ce processus d'intégration politique est une nouvelle communauté politique qui se superpose aux communautés précédentes.*"

Ainsi, non seulement l'intégration fomente la formation d'un groupe réduit d'individus fidèle aux objectifs supra-étatiques, mais en plus cette élite tâche à son tour d'européaniser les élites des Etats membres. On reste donc coupé de la base électorale des *leaders* pour se centrer sur les techniciens de l'intégration. Le manque d'intérêt des populations européennes vis-à-vis des questions communautaires se traduit par leur accord tacite avec les décisions des gouvernants à travers un "consensus permissif" (*permissive consensus*) (Strøby Jensen, 2003 : P. 80).

Enfin, en troisième lieu, le processus d'intégration fonctionne sur la base de la formation de groupes d'intérêt et de partis politiques transnationaux. Les fonctionnaires ne sont pas les seuls à s'européaniser, les représentants d'intérêts économiques, sociaux

et politiques de toutes sortes tâchent également d'être présents au niveau supra-étatique afin de renforcer leur influence sur les institutions communautaires. Les enjeux transnationaux finissent par transcender les intérêts nationaux, pas seulement en s'agrégeant mais en définissant une nouvelle arène de négociation.

La théorie néo-fonctionnaliste se rattache avec transparence à notre analyse de la frontière. Notre hypothèse néo-fonctionnaliste postule ainsi que la coopération transfrontalière répond à un mécanisme de *spill-over*. De quelques perspectives qu'on l'examine, la notion d'engrenage aboutit à considérer INTERREG comme le corollaire de l'achèvement du Grand Marché de 1992. D'un point de vue fonctionnel, il est clair que la réalisation d'un marché homogène nécessite la résorption des écarts socio-économiques en régions européennes, et parmi les plus défavorisés, les régions frontalières, grandes oubliées de l'intégration. Ce postulat technique se rapproche de la théorie de l'économie politique internationale pour qui l'extension du capitalisme passe par l'intégration de toutes les zones d'Europe à ce système. Envisagé sous l'angle de l'engrenage politique, les pressions exercées par les associations de défense des intérêts frontaliers et régionaux sur la Commission ont aussi porté leur fruit avec la création d'un programme communautaire spécifique tourné vers les zones frontalières. Enfin, le mécanisme de *spill-over* cultivé permet de comprendre comment la Commission, une fois convaincue de l'importance des enjeux transfrontaliers, a exercé une forte pression sur les acteurs infra-communautaires en cherchant à imposer son propre agenda supra-étatique. Dans tous les cas, les intérêts des acteurs compte. Il n'y a pas de processus d'intégration automatique. En revanche, sans être des intégrationnistes convaincus, les acteurs frontaliers perçoivent dans la nouvelle structure d'opportunité offerte par la Commission la possibilité de récolter les bénéfices supérieurs à ceux engrangés jusqu'à présent. Le nouvel agenda supra-étatique est attractif.

Parmi ces acteurs, les élites politico-administratives sont parmi les premières à percevoir l'intérêt de se plier aux normes de la Commission. Depuis 1988, ceux-ci se sont sociabilisés au *modus operandi* de la Commission au point d'abandonner progressivement les méthodes fondées sur une présence accrue des services de l'Etat en France, et dans une moindre mesure en Espagne, et des objectifs quantitatifs –quand tout bonnement il ne s'agissait pas d'utiliser simplement INTERREG comme un "guichet"–. Cette élite diffuse à son tour ces nouvelles idées au sein des institutions participantes provoquant au final un effet "boule de neige". Une fois encore, tous ont intérêt à la réussite de ce nouveau modèle. Un socle cognitif commun aux élites

frontalières est en voie de constitution. La frontière cède donc au niveau politico-administratif. Au niveau social, la limite cède également mais selon une temporalité différente. En effet, le reste de la population perçoit la promotion de la coopération par la Commission comme une avancée sans toutefois s'y implique outre mesure.

La population participe également à ce processus, mais indirectement, à travers la médiation des groupes d'intérêt et des partis politiques. Cela signifie par la même occasion que la validité de l'hypothèse néo-fonctionnaliste dépend étroitement du tissu socio-politique et s'adapte mieux au contexte des sociétés industrielles avec des *lobbies*, des syndicats et des partis librement élus. L'intérêt de ces groupes est d'imposer leurs préférences au niveau supra-étatique, ce qui permet par exemple d'effectuer des économies d'échelle du fait de l'abaissement des frontières et de l'homogénéisation des normes, ou encore la consolidation des partis politiques à travers les fédérations partisanes trans-étatiques. Largement laissés de côté lors des versions précédentes d'INTERREG, ceux-ci souhaitent participer plus activement aujourd'hui et poussent aussi à une désactivation de la frontière, perçue comme un tout économique, social et politique.

Selon notre hypothèse néo-fonctionnaliste, on observerait donc une convergence d'intérêts quant à la diffusion des objectifs et méthodes de la Commission Européenne. Cela se traduit dans le cas de la mise en œuvre d'INTERREG III A France-Espagne par l'adoption des directives de la Commission visant à promouvoir une mise en œuvre fondée sur un impératif de gouvernance transfrontalière multi-niveaux et de développement territorial endogène. Cette hypothèse se décline aussi à l'échelle d'une théorie de moyenne-portée. Ainsi, les gouvernements français et espagnols perdent le monopole de l'action publique territoriale légitime face aux pressions exercées par la Commission Européenne. De nouveaux territoires transfrontaliers apparaissent d'ailleurs sous l'effet de la politique de la Commission. Ceux-ci obéissent à une logique fonctionnelle et reposent sur les flux de marchandises, individus et idées qui transitent librement au sein de ces zones transfrontalières. Selon une logique post-moderniste, ces territoires correspondent aux interactions territoriales "réelles", et tendent à remplacer les territoires plus classiques de l'action publique. C'est finalement toute la carte européenne des solidarités politico-territoriales qui est en voie de modification. Plus généralement, selon une vision idéaliste, la *policy* exerce un effet direct sur la *polity* sans qu'aucune intermédiation ne parasite ce processus. Le volontarisme permet de modifier les structures du monde, à quelque échelle que ce soit.

1.4.1. Infusion des normes communautaires et maintien des frontières : la mise en œuvre d'INTERREG dans une perspective interactionniste

Notre contre-hypothèse se fonde sur une conception interactionniste (Goffman, 1959) du territoire. Les interactions entre acteurs territoriaux agissent ici à la manière d'un filtre sur les *inputs* de la Commission. Cependant, "interaction" ne signifie pas "fusion" et chaque acteur conserve son identité. Cette approche rejoint les préoccupations des investigations sur l'intégration communautaire. Dernière née des théories de l'intégration communautaire, la théorie de la gouvernance multi-niveaux (*multi-level governance*) a rapidement conquis un large public académique. Cette conception a débuté dans les années quatre-vingt-dix, sous l'impulsion de Gary Marks puis de Liesbet Hooghe qui, en observant les progrès réalisés au niveau de la politique structurelle de l'Union à la suite de l'entrée en vigueur de l'Acte Unique, insiste sur l'accroissement du nombre de niveaux de pouvoir au sein de la gouvernance communautaire. A cette époque, la Commission Européenne s'attache à modifier profondément plusieurs paramètres de sa politique régionale. Les réformes de 1988 et 1993 renforcent la pression de la Commission sur les acteurs infra-communautaires en imposant de nouveaux concepts de mise en œuvre tels que le partenariat, la programmation, ou encore la subsidiarité. De nouvelles politiques spécifiques comme les programmes d'initiative communautaire font leur apparition pour prolonger les liens les plus directs possibles entre la Commission et les collectivités infra-étatiques. Ainsi, sous l'effet du processus de régionalisation supra-étatique et de décentralisation infra-étatique, la souveraineté des Etats-nations semble s'éroder progressivement :

> "*L'intégration européenne est une structure politique productrice d'un mouvement au sein duquel l'autorité et l'influence sur le processus décisionnel se partagent entre de multiples niveaux de gouvernement – sub-national, national et supra-national.*" (Marks, cité in Bache, 1998 : P. 16).

Cela signifie que si les gouvernements nationaux "*restent les pièces les plus importantes du puzzle européen*", d'autres pouvoirs ont émergé (Marks, Hooghe, Blank, 1996 : P. 341). Tout d'abord, selon une vision pluraliste, l'Etat n'est pas un acteur homogène capable de développer des préférences. Il est le siège de luttes internes entre

acteurs aux intérêts différents. Ensuite, si des pouvoirs concurrents émergent de part et d'autre de l'Etat, ces derniers sont intimement connectés entre eux par le biais d'un ensemble de réseaux verticaux et horizontaux.

Le grand succès rencontré par la théorie de la gouvernance multi-niveaux tient avant tout à son caractère général. En effet, au sein d'un contexte général de partage du pouvoir étatique au profit d'entités publiques et privées (dimension horizontale) et d'entités supra et infra-étatiques (dimension verticale), nombre d'auteurs partisans d'une approche en terme de gouvernance (et non plus de gouvernement)[4] ont cru pouvoir adapter le schéma de Gary Marks à leurs recherches, au risque de dénaturer celui-ci. La gouvernance multi-niveaux a même franchi les frontières du monde académique pour devenir l'un des lieux communs du discours politique communautaire (Rosamond, 2003 : P. 109). Dans l'actualité, certains auteurs estiment que l'opposition entre néo-fonctionnalisme et intergouvernementalisme se reproduit à travers d'une part la gouvernance multi-niveaux (succédant ainsi à la gouvernance supranationale d'Alec Stone Sweet et Wayne Sandholtz) et l'intergouvernementalisme libéral d'Andrew Moravcsik (1993 : P. 473), qui bien que reconnaissant un jeu à deux niveaux, estime toutefois que les agents communautaires agissent sous mandats des gouvernements étatiques en fonction de leurs intérêts domestiques (George, 2004 : P. 107).

Rien n'est moins sûr cependant puisque si l'on a décliné la notion de gouvernance multi-niveaux sur à peu près tous les modes, au besoin en en faisant une théorie annonçant la fin de l'Etat, on a plus rarement examiné les différents types de gouvernance susceptibles de s'établir.

Souvent taxée de descriptifs, les travaux fondés sur la théorie de la gouvernance multi-niveaux ont établi une vision de l'intégration permettant d'effectuer des prévisions. Ainsi, la diffusion du pouvoir étatique vers les sphères supra et infra-étatiques a trois raisons (Hooghe, Marks, 2001 : P. 1). La première est que les gouvernants étatiques y trouvent un intérêt. En conservant les mains liées par des accords domestiques, les Etats centraux peuvent légitimement faire peu de concessions aux autres Etats lors d'accords internationaux. A l'inverse, les accords internationaux servent à ne pas céder devant les revendications internes. La deuxième raison est que les

[4] "*Art de gouverner sans gouvernement*" selon Roderick Rhodes (1997 : P. 3), la gouvernance se caractérise par la recherche du bien public à travers une coordination décentralisée et partenariale du pouvoir ; s'y oppose la conception traditionnelle du gouvernement en tant que siège légitime de concentration du pouvoir hiérarchique.

gouvernements étatiques éprouvent un intérêt spécifique à accepter la diffusion du pouvoir. Par exemple, l'établissement d'une politique de décentralisation peut contraindre les gouvernements à venir en cas d'alternance. Enfin, troisième raison, les gouvernants de l'Etat central peuvent aussi accepter ce transfert de leur autorité car ils n'ont pas les moyens de s'y opposer. Les gouvernants se plient donc à leur seule option. Ce cas de figure ressemble aux discussions sur l'Euro lors desquelles il est apparu (peut-être à tort) qu'en conservant sa monnaie, un Etat ne pourrait plus mener de politique monétaire autonome.

Les formes de la concurrence supra et infra-étatiques au pouvoir des gouvernements étatiques ont également été prévues par les chercheurs affiliés à ce courant de recherche. Il s'agit, au moins au niveau théorique, d'un jeu à somme nulle où ce que gagne l'un, l'autre le perd. Les contraintes supra-étatiques émergentes reposent sur plusieurs dimensions (Hooghe, Marks, 2001 : P. 1). Tout d'abord, l'imposition de la règle de vote à la majorité qualifiée au Conseil des Ministres pour les enjeux relatifs au marché interne, au commerce, à la recherche, à l'environnement, etc. a grandement déstabilisé les précédents modes de faire. De même, le Conseil Européen, organe fondamental, se réunit peu souvent et tend à déléguer de plus en plus de travail à la Commission. Ensuite, d'autres pouvoirs ont émergé en parallèle aux conseils. Le Parlement Européen a gagné en légitimité depuis son élection directe au suffrage universel. Il peut maintenant amender les décisions du Conseil qui ne peut le lui refuser qu'à l'unanimité. En outre, l'extension de la procédure de co-décision ne fait qu'élargir le champ d'action de la chambre. La Commission s'est également inscrite comme un acteur incontournable du jeu politique communautaire, et pas seulement en tant qu'émetteur de propositions. De fait, la plupart de ses décisions sont motivées par la nécessité de s'aligner sur la législation internationale, preuve que la politique s'effectue aussi au dessus des Etats (ou de certains d'entre eux en tous cas). Enfin, la Cour de Justice des Communautés Européennes s'affranchit régulièrement de la position des Etats depuis l'arrêt *Cassis de Dijon* (1979) relatif au principe de "reconnaissance mutuelle", élaboré par la Commission.

Les entités infra-étatiques ont également à leur disposition des canaux de représentation alternatifs (Hooghe, Marks, 2001 : P. 81). Quelques entités infra-étatiques ont pu établir un lien direct avec les institutions communautaires centrales. Ainsi, les représentants des régions belges et de quelques *länder* allemands et autrichiens ont pu participer au Conseil des Ministres. Plus généralement, les autorités

territoriales se regroupent au sein de larges associations. La première d'entre elles est l'Union Internationale des Autorités Locales (UIAL) créée en 1913, puis le Conseil des Communes d'Europe (1951), devenu le Conseil des Municipalités et Régions Européennes (1984). En 1951 apparaît également la Fédération des Associations Communales, rebaptisée par la suite le Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE). La Conférence des Pouvoirs Locaux de l'Europe est établie en 1957 par le Conseil de l'Europe. Elle s'est ensuite transformée en Conférence Permanente des Autorités Locales et Régionales (CPALR) en 1975. En 1986, l'UIAL et la CPALR ouvrent un bureau de représentation permanente à Bruxelles. En 1985, le Conseil des Régions d'Europe est créé à Strasbourg, avant de se transformer en Assemblée des Régions d'Europe (ARE) en 1987. Ce dernier regroupe plusieurs associations interrégionales autonomes[5] (Keating, 1998 : P. 427). Les responsables de la Commission laissent depuis leurs débuts un espace de représentation aux collectivités locales et régionales. Dès 1975, ceux-ci instituent un Comité de Politique Régionale, paradoxalement composé de représentants des gouvernements des Etats membres. Ce comité est remplacé en 1989 par un Comité pour le Développement et la Reconversion des Régions. Mais c'est surtout par le biais du Conseil Consultatif des Collectivités Locales et Régionales (CCCLR) que les décideurs de la DG XVI tâchent d'internaliser les demandes des collectivités. En 1992, le Traité de Maastricht transforme le CCCLR en Comité des Régions (CdR). Il existe aussi un grand nombre de bureaux de représentation des intérêts territoriaux à Bruxelles. Ce système de *lobbying* s'est fortement développé depuis 1992, date à partir de laquelle les compétences de l'UE ont sensiblement augmenté[6] (Mazey, Richardson, 1993 : P. 3). Ces *lobbies* ont deux fonctions principales, l'une ascendante (influencer les décideurs communautaires – Commissaires en tête–), l'autre descendante (trier et transmettre l'information vers les secteurs concernés). Les instances de *lobbying* les plus importantes sont celles des secteurs industriels, mais le lobbying exercé par les collectivités territoriales augmentent

[5] Parmi les plus importantes citons l'ARFE (1971), la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM, 1975), la Communauté de Travail des Alpes occidentales (COTRAO), la Communauté de Travail des Alpes Adriatiques (ALPEN-ADRIA), l'Association des Alpes Centrales (ARGE-ALP), La Communauté de Travail des Pyrénées (CTP), l'Association des Régions de Tradition Industrielle (RETI), la Communauté des Régions Jurassiennes et l'Union des Régions de Capitales Nationales.

[6] Le nombre de *lobbies* est passé de trois cent groupes en 1970, à quatre cent trente en 1980, à cinq cent vingt cinq en 1993 (Mazey, Richardson, 1993 : P. 3).

considérablement depuis 1988. Ces dernières collaborent d'ailleurs parfois entre elles (par exemple l'Ecosse et l'Euskadi) en fonction des problèmes rencontrés. Des réseaux existent également hors de la sphère d'influence directe de l'Union et s'établissent de façon transversale au niveau de la coopération transfrontalière (INTERREG), trans-régionale (l'Association des Quatre Moteurs de l'Europe par exemple, regroupant la Catalogne, le Bade-Wurtemberg, la région Rhône-Alpes et la Lombardie) et trans-étatique.

Comme nous pouvons le constater, l'arène communautaire est ouverte à une large gamme d'intérêts. Néanmoins, il ne faut pas confondre "représentation multi-niveaux" et "gouvernance multi-niveaux". Autrement dit, ces réseaux verticaux et horizontaux n'ont peut-être pas tous une influence décisive sur le jeu communautaire. Paradoxalement, cette nouvelle architecture pourrait favoriser les intérêts des acteurs les plus forts, autrement dit les gouvernements étatiques (Guy Peters, Pierre, 2004 : P. 75). Afin de répondre à cette question, Gary Marks et Liesbet Hooghe (2004 : P. 15) ont établi les deux modèles-type d'aménagement de la gouvernance. D'une part, et selon le principe du mille-feuille, un nombre limité d'entités non-spécialisées agissant sur une base territoriale de façon durable s'impliquent dans la gestion d'un problème public. D'autre part, selon le modèle du gâteau marbré, un grand nombre d'entités spécialisées sectoriellement à la longévité variable tâchent de résoudre des enjeux sociétaux. Le premier modèle est propre aux Etats européens en dépit de la gouvernance sectorielle de l'Union. Le second modèle s'applique à l'administration suisse locale ou encore aux villes américaines.

Le premier type de gouvernance multi-niveaux englobe de façon claire les enjeux de notre problématique. Ce premier modèle, tel qu'il est conçu par de nombreux chercheurs européens, s'oppose au second, plus proche des préoccupations nord-américaines et reflète le caractère de filtre cognitif que revêtent les différentes strates d'autorités. Ainsi, des trois raisons des gouvernants étatiques pour accepter des transferts de pouvoir, celle reflétant l'intérêt des gouvernants centraux semble la plus plausible. Celle-ci consiste pour les gouvernements centraux français et espagnol à s'accorder spontanément sur un mode de gestion décentralisé avec la Commission et les collectivités concernées. Le transfert de gestion d'INTERREG de l'Etat central aux communautés autonomes ayant déjà été effectué en Espagne, restait au Gouvernement français à s'aligner sur ces pratiques...chose faite depuis la Circulaire Voynet de 1999 transférant la gestion des programmes d'initiative communautaire aux collectivités

territoriales le désirant. L'intérêt pour l'Etat central est ici lié aux coûts d'une gestion centralisée. Au niveau politique, cette décentralisation permet de renforcer la légitimité de l'Etat central, partenaire des pouvoirs territoriaux. Au niveau économique, il s'agit d'externaliser les coûts de gestion en terme financier et humain. Enfin, au niveau socio-culturel, cette stratégie épouse les revendications des territoires à identité propres (Euskadi et Catalogne) afin de gérer leurs propres crédits communautaires. La deuxième raison, prônant un intérêt limité des Etats, est également acceptable vue sous cet angle. En revanche, la troisième hypothèse prônant l'impossibilité des gouvernants étatiques à s'opposer aux revendications de la Commission et des collectivités territoriales est la plus improbable, même dans le cas d'un Etat comme l'Espagne où les gouvernements basque et catalan exercent une pression importante sur l'Etat central.

Toujours selon notre modèle interactionniste de gouvernance multi-niveaux, la configuration établie autour de la mise en œuvre d'INTERREG III A France-Espagne varie d'un projet à l'autre. L'Etat y reste une autorité de référence mais le jeu s'ouvre à une gamme d'intérêts relativement large. Les injonctions communautaires transitent donc par un entrelacs complexes d'intérêts territoriaux en recomposition. Au niveau supra-étatique, la Commission et la DG Regio renforcent leur pression sur les acteurs infra-communautaires à travers le cadre réglementaire d'INTERREG. La participation officielle directe de ses représentants au sein des comités territoriaux INTERREG ne signifie cependant pas qu'elle y exerce une autorité réelle. De même, les acteurs infra-étatiques participent en fonction de leurs nécessités et gagnent des marges de manœuvre en fonction de la position des services de l'Etat central, favorables ou opposés à l'innovation communautaire. Ainsi, ce jeu à somme nulle suppose un déplacement de l'autorité d'une entité à l'autre.

Nous pouvons dès lors répondre aux trois niveaux de notre problématique initiale. En ce qui concerne nos études de cas, malgré les apparences il n'y a pas révolution mais évolution lente. Les modes de faire et de penser l'action publique au niveau local restent les mêmes que lors des éditions précédentes du programme INTERREG, ou en tous cas, évoluent peu. Le mouvement d'intégration économique communautaire aboutissant à rendre les acteurs infra-étatiques toujours plus interdépendants n'engendre pas automatiquement de convergence politique : la contrainte exercée par le cadre juridique communautaire est contournée par les acteurs locaux ; ces derniers n'assimilent les normes et valeurs communautaires que dans la mesure où elles servent leurs intérêts. En conséquence, le mouvement d'européanisation est nul ou d'envergure très limité

puisqu'il reste dépendant de la stratégie des acteurs infra-étatiques et varie donc selon les territoires de mise en œuvre. En ce sens, il existe autant de types d'européanisation que de territoires d'application de politiques communautaires. Cependant, comme nous l'avons précisé auparavant, les enjeux de *low politics* priment ici sur le marchandage entre gouvernements étatiques. La conséquence de cette différence majeure avec l'intergouvernementalisme libéral est que dans le cadre d'INTERREG III A France-Espagne, c'est bien la conjonction des acteurs infra-étatiques, acteurs locaux inclus, qui détermine l'issue de la mise en œuvre. Le phénomène de gouvernance multi-niveaux apparaît avec clarté, tout comme le nouveau rôle d'acteurs internationaux que revêtent désormais les entités décentralisées, y compris au niveau local, conformément aux prévisions des analystes de l'économie politique internationale. A un niveau théorique intermédiaire, l'action de la Commission Européenne est limitée par les stratégies locales. Les services centraux et déconcentrés des Etats restent des intermédiaires (*gate-keepers*) importants dans la mise en œuvre des politiques communautaires et structurent autant les techniques juridiques de mise en œuvre que le champ d'action cognitif de celle-ci. Mais les collectivités territoriales exercent une action prépondérante, surtout au niveau local. De façon paradoxale, loin de disparaître, la notion de frontière se perpétue grâce aux efforts des acteurs locaux. La frontière conserve toute sa complexité. Ses aspects sociaux, politiques et économiques évoluent de façon différenciée. Malgré la disparition des frontières politiques communautaires internes, des barrières administratives, économiques et sociologiques se maintiennent ça et là du fait des stratégies des acteurs infra-étatiques, nécessitant de pouvoir s'appuyer sur l'ambiguïté de cette ligne de rupture/contact. Dans tous les cas, les territoires transfrontaliers apparaissant au fur et à mesure des coopérations ne sont tout au plus que des territoires de superposition et en aucun cas des territoires de substitution remplaçant les zonages d'action publique classiques. Le manque de légitimité des zones transfrontalières par rapport aux structures territoriales déjà en place renforce le *statu-quo* et le maintien d'une logique westphalienne localisée. D'un point de vue philosophique matérialiste, la *policy* n'a qu'un effet limité sur la *polity*. L'intermédiation exercée par les composantes formant le contexte d'application d'une initiative politique (*politics*) conditionne les processus de diffusion.

## 1.5. Réseaux d'acteurs, idées et institutions : une approche théorique néo-institutionnaliste privilégiant les choix rationnels

Le maître mot de notre analyse est le concept de traduction des politiques publiques communautaires au local (Smith, 1995a). En effet, à travers la notion de traduction –et donc d'une certaine manière de trahison– l'ambiguïté liée à la mise en œuvre de toute politique publique au niveau local apparaît clairement : loin d'être une application automatique, la mise en œuvre d'INTERREG III A pourrait amener les acteurs locaux à se réapproprier la logique de mise en œuvre en dépit de la pression exercée par les normes communautaires. La dimension *top-down* (descendante) de l'intégration européenne se heurterait ainsi à la dimension *bottom-up* (ascendante). L'influence de la *policy* sur la *polity* serait intermédiée par le poids de la *politics* (Eaton Baier, March, Saetren, 1989 : P. 150 ; Hill, Hupe, 2002).

### 1.5.1. Le néo-institutionnalisme historique des choix rationnels : acteurs, idées, et institutions dans le processus de mise en œuvre

Afin de capter ces nuances, nous avons opté pour l'adoption d'un cadre d'analyse d'obédience néo-institutionnaliste historique privilégiant les choix rationnels (Hall, Taylor, 1996 : P. 936). Développé comme un mouvement de rejet des théories structuro-fonctionnaliste et behaviouriste à partir des années soixante-dix, le néo-institutionnalisme repose en grande partie sur les travaux de Philip Selznick (1949) mais n'est devenu une théorie officiellement reconnue qu'à partir de 1984 (March, Olsen, 1984 : P. 734). Ce courant n'a pourtant jamais constitué une école au plein sens du terme comme le démontrent Peter Hall et Rosemary Taylor (1996 : P. 469) qui le divisent en trois catégories[7] : néo-institutionnalisme historique, néo-institutionnalisme des choix rationnels et néo-institutionnalisme sociologique. Il s'oppose en tout cas au "*old-institutionalism*" (Scott, 1995 : P. 5 ; Thoenig, 2002 : P. 127) illustré par les

[7] Cette catégorisation n'a rien d'universel. Elle est entre autre critiquée par B. Guy Peters (1999) qui identifie trois variétés supplémentaires : les néo-institutionnalismes normatif, empirique et des relations internationales. Récemment, Kathleen Thelen (1999 : P. 369) a mis en doute cette classification qui, selon elle, n'est déjà plus aussi claire qu'en 1996. En effet, de nombreux travaux de nature transversale ont mêlé ces différentes approches à tel point qu'aujourd'hui, un des rares critères de division pertinent semble être celui de la croyance en un jeu à somme nulle ou en un jeu à somme non-nulle.

travaux de Woodrow Wilson (1887 : P. 59) sur les procédures de mise en œuvre de décisions politiques centralisées, les analyses de Max Weber (1971) portant sur la bureaucratisation et les concepts d'organisation rationnelle de la production industrielle d'Henri Fayol (1916). La principale rupture par rapport à ces travaux est que les institutions ne sont plus perçues d'un point de vue positiviste comme des organisations rationnelles mais comme un ensemble de normes formelles et informelles limitant les comportements individuels.

L'adoption d'un tel cadre d'analyse par rapport aux autres variantes du néo-institutionnalisme, voire même face aux théories de l'action publique élaborées en France, n'est pas fortuite. Développé sur la base de travaux portant sur l'analyse comparée internationale des politiques publiques (Steinmo, 1992), le néo-institutionnalisme historique des choix rationnels permet de comprendre la conduite des acteurs face à un ensemble institutionnel en reconfiguration permanente. Les institutions apparaissent ici comme un ensemble de règles et de normes qui sont le produit de l'action rationnelle des acteurs et qui pèsent sur ces derniers sans pour autant les subsumer (Williamson, 1985). La tendance holiste des néo-institutionnalismes sociologique et historique dans leur variante "culturaliste" est évitée. De même, tout en reconnaissant le caractère composite des institutions, le néo-institutionnalisme historique des choix rationnels évite l'écueil du constructivisme radical présent dans la théorie stratégique des membres du Centre de Sociologie des Organisations (CSO) (Crozier, Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993). En effet, pour ces derniers, les institutions se réduisent à des systèmes d'action locaux sans identités propres. Le caractère politique de certaines institutions se dissout donc dans les ordres de régulation locaux sans qu'aucune distinction soir établie (Leca, Jobert, 1980 : P. 1125).

L'acteur du néo-institutionnalisme historique des choix rationnels est supposé agir de façon rationnelle en cherchant à maximiser sa position en fonction du contexte institutionnel. Nous interprétons ici ce postulat selon un "*modèle rationnel général*" (Boudon, 2003 : P. 19). Le contexte est envisagé de façon large en tant que cadre stratégique et cognitif, permettant ainsi de comprendre comment les préférences individuelles et collectives se développent en fonction de la situation. Cette dernière remarque est importante car elle permet de contourner les difficultés qu'éprouvent les modèles de choix rationnels purs à réintégrer les préférences exogènes des acteurs dans l'analyse. Tout en se rapprochant du modèle de rationalité limitée adopté par le CSO et le Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (GAPP), et de la rationalité axiologique

des néo-institutionnalismes historiques et sociologiques, ce courant partage de nombreux points communs avec la sociologie politique développée par Jacques Lagroye (1997 : P. 7) pour qui l'acteur "*ne subit pas son rôle*" mais l'endosse en fonction des scènes sur lesquelles il s'ébat dans une perspective interactionniste goffmanienne (1959). La notion d'apprentissage est donc fondamentale puisqu'elle permet d'expliquer la nature du lien entre l'individu et la structure et inversement (Hassenteufel, Smith, 2002 : P. 53). En ce sens, l'acteur peut "jouer le jeu" en se conformant aux attentes du reste des acteurs, il peut aussi se mettre "hors jeu" en refusant ces comportements préconçus, ou alors "jouer à la marge" et établir ses propres aménagements. Tout dépend donc de l'intérêt que les acteurs tirent de leur conformisme (Calvert, 1995 : P. 216) et des arrangements institutionnalisés établis pour prolonger cette situation (Williamson, 1985)

La place des idées dans le processus politique est importante comme nous l'avons vu et tend à s'affirmer comme un axe d'étude privilégié des politiques publiques (Radaelli, 1995: P. 159). Les idées sont mobilisées en tant que ressources stratégiques, comme le reconnaissent même les analyses les plus récentes du CSO (Friedberg, 1998 : P. 507), mais existent également sous forme de contraintes. En tant que porteur de normes, le cadre institutionnel influe et est modifié par les acteurs en fonction de leurs objectifs. A la différence des versions culturalistes des néo-institutionnalismes historique et sociologique, mais également de l'analyse cognitive du Centre de Recherche sur l'Aménagement du Territoire (CERAT) (Muller, 2000: P. 189), le néo-institutionnalisme des choix rationnels n'entretient aucun doute sur l'origine des idées structurant l'action publique. Les représentations sont établies par et pour les acteurs en tant qu'idées motrices visant à mobiliser ces derniers en fonction d'un objectif déterminé. La légitimation de ces représentations est le fruit du travail politique des acteurs et il n'entre aucune transcendance sociétale dans ce processus.

Le problème du changement s'avère être un axe décisif afin de tester la solidité des postulats théoriques posés précédemment. Prenant simultanément en compte les éléments de changement internes et externes, les études inspirées par le néo-institutionnalisme historique des choix rationnels ont longtemps eu tendance à se focaliser sur les raisons des changements globaux et non pas sur les dynamiques internes à ces modifications. Néanmoins, depuis le début des années quatre-vingt-dix de nombreuses innovations théoriques ont permis de transcender ces limitations. Ainsi, alors que le changement avait longtemps été perçu comme un phénomène de crise

évoluant par "*phases critiques*" ("*critical junctures*"), Kathleen Thelen (1991) a réintroduit les jeux d'acteurs au centre des transformations, permettant ainsi une approche en terme de "*contraintes dynamiques*" ("*dynamic constraints*") exercées par l'action collective sur la structure. A noter que, tant les autres versions du néo-institutionnalisme que les approches françaises des politiques publiques connaissent une évolution semblable. Dans le cas des théories centrées sur l'acteur cela n'a rien de surprenant. Ainsi, même les théoriciens les plus intransigeants du CSO reconnaissent aujourd'hui que certains acteurs, nommés "*intégrateurs*" (1993), peuvent faire la différence et que les changements ne prennent pas tous leur essor à partir d'interactions indifférenciées. Les défenseurs des approches culturelles semblent également s'être résolus à progressivement intégrer l'action des acteurs en tant que moteurs du changement. Suivant la ligne théorique définie par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987) à travers la notion de "*médiateurs*", c'est-à-dire d'acteurs intégrant les dimensions idéologiques internes et externes d'une politique publique, les tenants du néo-institutionnalisme sociologique ont également adopté une vision en terme de "*leadership éducationnel*" (March, Olsen, 1984 : P. 734), puis de "*leadership institutionnel*" (Colomy, 1998 : P. 735).

### 1.5.2. Policy networks et analyse cognitive des réseaux transfrontaliers : quels apports ?

L'opérationnalisation de notre posture théorique s'effectue à travers l'usage de deux "outils" complémentaires. Ces instruments nous serviront à théoriser les conséquences de la mise en œuvre d'INTERREG. En premier lieu, nous avons choisi d'analyser les interactions provoquées par la mise en œuvre des projets sélectionnés à travers le modèle de "*réseaux d'action publique*" (*policy networks*) créé par R.A.W. Rhodes et D. Marsh (1992). Contournant le caractère a-socialisé des "*systèmes d'action concrets*" (Crozier, Friedberg, 1963), les réseaux d'action publique synthétisent les travaux anglo-saxons sur le "*iron-triangle*" (Lowi, Stone, 1978), les "*policy communities*" (Jordan, Richardson 1979), et les "*issue networks*" (Heclo, Wildavsky, 1981) effectués précédemment. Le réseau peut ainsi être défini comme :

> "[...] *une coopération plus ou moins stable, non hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts. Ces réseaux*

*jouent alors un rôle déterminant dans la mise sur agenda et la mise en place de l'action publique.*" (Le Galès, 1995 : P. 12).

L'idée des réseaux d'action publique naît aux Etats-Unis dans les années cinquante. Grant Jordan (avec Richardson, 1979) tâche alors de démontrer que le modèle d'intercession pluraliste entre groupes d'intérêt et gouvernement est trop limité. Il propose une analyse en terme de "*sous-gouvernement*" ("*sub-government*") liant les groupes d'intérêt aux comités législatifs et au gouvernement. Théodore Lowi (avec Stone, 1978) reprend les fondements de cette étude et insiste pour sa part sur le caractère tripartite de cette relation à travers la notion de "*iron-triangle*" ("*triangle de fer*"). Son modèle est vivement critiqué par l'école pluraliste (Heclo, 1978) qui tente d'élargir ce concept en élaborant le modèle d'"*issue network*", beaucoup plus souple tant au niveau quantitatif (beaucoup de groupes d'intérêt peuvent y être représentés) que qualitatif (indépendamment de l'impact individuel de chaque groupe).

Ces travaux sont repris rapidement par des chercheurs britanniques comme Roderick Rhodes, qui tout en s'inspirant de l'approche allemande des réseaux d'action publique de l'Institut Max Planck élaborent leur propre conception de cette notion. Alors que le pouvoir se fragmente et que les frontières entre appareil étatique et société civile tendent à s'atténuer, Roderick Rhodes (1981) propose de considérer les réseaux d'action publique comme des structures de pouvoir établies au sein de chaque secteurs d'action publique. Cette approche évite l'écueil des analyses pluralistes (pas d'intermédiation entre groupes d'intérêts et Etat) et corporatiste (intermédiation formellement structurée) de par sa souplesse à intégrer des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux au sein d'un même secteur. En outre, comme l'envisage Roderick Rhodes à l'issue de sa collaboration avec David Marsh (1992), cet outil n'est pas simplement "cosmétique" et peut être considéré comme une variable explicative supplémentaire par rapport aux résultats des politiques étudiées. L'école britannique s'avance donc moins que les chercheurs allemands de l'Institut Max Planck qui voient dans la notion de réseau une nouvelle forme de gouvernance (Marsh, 1998 : P. 3). Outil théorique de moyenne-portée, le réseau d'action publique ainsi conçu est la cible des critiques qui reprochent à Roderick Rhodes et David Marsh de trop se centrer sur la structure des réseaux et pas assez sur les qualités des acteurs (Dowding, 1994). Il en découle que dans la première version, les changements sont plutôt issus de facteurs structurels exogènes alors que dans la seconde, ils apparaissent au cœur des réseaux.

C'est plutôt dans cette dernière tradition que nous puisons notre inspiration. Les réseaux sont des outils permettant de caractériser et de comparer les interactions observées sur le terrain de façon systématique ; ceux-ci étant eux-mêmes déterminés par la nature de leurs acteurs.

Nous adoptons ici le modèle d'analyse de Roderick Rhodes et David Marsh (1992) qui identifient plusieurs formes de réseaux qui correspondent à certains secteurs d'étude comme les relations industrielles ou les rapports centre-périphérie, néanmoins, il nous semble tout à fait envisageable de les utiliser en tant que catégories analytiques constituant un *continuum* variant en fonction de la capacité d'intégration des membres du réseau (Van Warden, 1992 : P. 29 ; Jordana, 1995 : P. 77 ; Marsh, 1998 : P. 3). L'intégration des réseaux est calculée en fonction du nombre d'acteurs, de la fréquence et de la qualité de leurs interactions, des ressources échangées et de la diffusion du pouvoir (cf. tableau 3). Il en existe cinq idéaux-types. Les "*communautés de politiques publiques*" ("*policy communities*"), les "*réseaux professionnels*" ("*professional networks*"), les "*réseaux intergouvernementaux*" ("*intergovernmental networks*"), les "*réseaux de producteurs*" ("*producer networks*") et les "*réseaux par question*" ("*issue networks*"). Les deux extrêmes sont les plus faciles à identifier. Les communautés de politique publique se caracétrisent donc par :

> "[...] *la stabilité des relations, la continuité des membres en nombre restreint, l'interdépendance verticale basée sur des responsabilités partagées et l'isolation par rapport aux autres réseaux et au public en général (en y incluant le Parlement). Elles disposent d'un degré d'interdépendance verticale élevée et une articulation horizontale limitée.*" (Rhodes cité in Bache, 1998 : P. 16).

A l'inverse, les réseaux par question regroupent :

> "[...] *un grand nombre de participants avec un degré limité d'interdépendance. La structure tend à s'atomiser et la stabilité et la continuité apparaissent "par défaut".*" (Rhodes cité in Bache, 1998 : P. 16).

Le choix du modèle réticulaire a été guidé par ses avantages théoriques. Tout d'abord, il permet d'envisager le rapport des acteurs à la stabilité et au changement. Les membres d'un réseau entretiennent une relation stable mais qui n'exclue nullement le conflit. Un lien, même minimal, permet aux divers éléments de débattre de leurs oppositions. Ensuite, la capacité d'autorégulation qui permet au réseau de s'équilibrer en dépit des conflits internes détermine également l'exclusion des acteurs extérieurs (Smith, 1995a : P. 20). Enfin, le réseau suppose l'existence d'un code, de règles du jeu sur lesquels les membres du réseau s'accordent afin de pouvoir communiquer librement. Ces règles contraignent autant qu'elles renforcent la confiance entre membres. Ces avantages sont fondamentaux dans le cas de la coopération transfrontalière puisqu'ils permettrent d'aller au-delà des divisions officielles entre décideurs et publics, entre français et espagnols et entre monde politique, économique et social. Les stratégies des acteurs sont à envisager d'une manière globale malgré la césure politico-administrative (et donc normative) qu'impose la frontière internationale.

Au-delà des réseaux officiels structurant l'action publique, Andy Smith (1995a) a démontré l'existence de "*réseaux transversaux*" qui recoupent les premiers de façon longitudinale. Ces réseaux peuvent être de deux types. Il peut tout d'abord s'agir de réseaux techniciens reliant des fonctionnaires travaillant sur un thème proche. Le chercheur peut également se retrouver face à un réseau politique rassemblant des élus autour d'un enjeu commun. Les associations d'élus, les associations de fonctionnaires territoriaux, les syndicats et les partis politiques peuvent être analysés sous cet angle et révéler des solidarités n'apparaissant pas au premier abord.

Pour notre part, nous souhaitons attirer l'attention sur les intersections entre les réseaux et leur environnement. Ces "*nodalités*", mises en évidence par Paul DiMaggio (1991 : P. 267) et les chercheurs du GAPP semblent particulièrement intéressantes dans notre cas dans le sens où elles permettent d'identifier les espaces/interfaces de l'action publique. Comme le soulignent la plupart des sociologues et politologues, les acteurs en place dans ces lieux de pouvoir sont dans une position stratégique par rapport aux autres puisqu'ils maîtrisent non pas un mais deux processus politiques et cognitifs, ce qui semble fondamental dans un contexte international. Ceci se traduit par un accès aisé à l'information, et dans certains cas aux ressources financières.

En second lieu, nous souhaitons également réintroduire un questionnement sur le sens de l'action publique au sein de ces réseaux (Smith, 1995c : P. 109), préalable à une comparaison des univers cognitifs établis par les acteurs des trois cas étudiés. Pour ce

faire, nous reprenons à notre compte le dispositif d'analyse établis par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987). Les analyses de Bruno Jobert et Pierre Muller reposent sur les notions de "*référentiels*" et de "*médiateurs*" et sont préférées ici aux études menées par Peter Hall (1993 : P. 275) sur les "*paradigmes d'action publique*" ("*policy paradigms*"), aux analyses de Peter Haas (1992 : P. 1) sur les "*communautés épistémiques*" ("*epistemic communities*") et aux travaux de Paul Sabatier (1998 : P. 98) sur les "*coalitions d'experts*" ("*advocacy coalitions*"), peu opérationnelles au niveau localisé sub-sectoriel. La plasticité de ces procédés permet de compléter les analyses en terme de réseaux de façon adéquate. Dans une optique foucaldienne (1975) le concept de référentiel repose sur l'idée selon laquelle toute action publique est structurée par des représentations motrices. L'univers de sens qui entoure la conception d'une politique publique, appelé "*référentiel sectoriel*" en référence à son champ d'extension, rentre dans une conception plus large de l'action publique nommée "*référentiel global*". Ces paradigmes se découpent en sous-catégories. Au fondement de toute action se trouvent des "*valeurs*", c'est-à-dire des représentations du bien et du mal, de ce qui est désirable et ce qui ne l'est pas. S'y superpose une série de "*normes*" qui définissent l'écart entre ce qui est et ce qui devrait être. De ces normes naissent des "*algorithmes*", des relations causales orientant directement les actions des acteurs. Enfin, l'action publique se fonde sur des "*images*" motrices qui transmettent immédiatement des valeurs, des normes et des algorithmes à travers le discours (Muller cité in Smith, 2003 : P. 91).

En bref, il s'agit de comprendre la "traduction" effectuée par les acteurs impliqués dans le processus de mise en œuvre des normes imposées par la Commission et de vérifier si comme l'annonce l'adage *traduttore, traditore*, le sens initial d'une politique publique est altéré, pourquoi et comment. Ce mouvement repose sur deux phases distinctes qui sont ce qu'à la suite de Lucien Sfez (1981 : P. 313), Michel Callon (1986 : P. 169), Bruno Jobert (1992) et Pierre Lascoumes (1994 : P. 7) nous pourrions appeler la phase ascendante d'élaboration d'une connaissance commune des enjeux politiques. Des débats structurent cette mise en commun du sens. Il y a co-fabrication cognitive entre consociés afin de s'entendre sur un vocabulaire, des objectifs, une méthode, une façon d'envisager la causalité, etc. Vient ensuite ce que les travaux d'Aaron Wildavsky et Jeffrey Pressman (1973), d'Andy Smith (1995a) et de Tanja Börzel (1997) nomment la phase de mise en œuvre à proprement parler. Ce deuxième temps est à envisager dans une perspective descendante et consistent à convertir une norme universelle en réalité locale, avec toutes les adaptations que peut nécessiter une telle adaptation.

Dans le cas d'INTERREG III A France-Espagne, la Commission Européenne presse les zones frontalières d'adopter un référentiel "*développementaliste*" basé sur des objectifs qualitatifs (considération des problèmes territoriaux de façon globale, prise en compte des problèmes des acteurs locaux, vision à moyen-terme) et des méthodes partenariales (entre acteurs de différents niveaux, entre sphères publique et privée et entre français et espagnols). S'y oppose un référentiel "*modernisateur*" promouvant une visée plus quantitative fondée sur des politiques sectorielles, imposées au niveau infra-étatiques, où prédominent les investissements infrastructurels. Les méthodes de mise en œuvre font la part belle à la centralisation des décisions au niveau de l'Etat central, à l'action administrative et au protectionnisme stato-national (Smyrl, 1999 : P. 136)

Ces représentations sont construites à travers la mobilisation de certains acteurs qui tâchent de les diffuser au reste des participants. Or, chaque territorie envisagé à développer antérieurement son propre schéma cognitif d'action publique transfrontalière. La lutte pour le monopole de la définition légitime d'une politique au sein de l'espace public composé par les réseaux peut donc passer par une série de conflits épistémiques opposant plusieurs versions de l'orientation à donner à la politique en préparation (Bourdieu, 1980 : P. 63). Au final, les acteurs établissant leur propre interprétation de l'action publique sectorielle localisée, à travers une étape de décodage de la réalité et de recodage induisant une réponse politique, déterminent l'issue de l'action publique. Ces médiateurs peuvent être en phase avec le paradigme guidant l'action politique globale, ou au contraire se trouver déphasés.

Ainsi, dans la droite ligne des travaux de Gary Marks (1992 : P. 205) et Fritz Scharpf (1988 : P. 277), les fonds structurels en général et le programme INTERREG en particulier sont considérés comme un cadre juridique et cognitif mettant à disposition des acteurs locaux une somme d'argent et une méthode de mise en œuvre (Célimène, Lacour, 1991 : P. 183) (cf. schéma 2). En résumé, la structure d'opportunité est modifiée. Face à ce nouvel ensemble de règles, de normes, de valeurs et d'images, les acteurs locaux ne sont pas inactifs et s'engagent dans un processus d'apprentissage collectif (*social learning*). D'un point de vue plus concret, les réseaux d'acteurs français et espagnols établissent des stratégies, transfrontalières et non-transfrontalières afin de mener à bien leurs projets respectifs. Trois options leurs sont offertes (Olson, 1995). Ils peuvent adopter point par point les injonctions des représentants de la Commission Européenne. Ils peuvent aussi préférer rester dans le cadre de l'action publique stato-nationale et n'utiliser les fonds communautaires que comme un paravent camouflant des

pratiques de développement plus classique. Ils peuvent enfin aménager ces règles générales en fonction de leurs intérêts.

Ces stratégies sont conditionnées par de nombreux facteurs que nous analysons ici en fonction de trois grands groupes : les représentations, les interactions et les institutions (Surel, 1998 : P. 161 ; Hall, 1997 : P. 174). Le premier regroupe l'influence exercée par une culture commune aux deux versants ainsi que le rôle joué par la nature intrinsèque des différentes cultures mobilisées. Y entrent également les facteurs géographiques comme le relief, les complémentarités socio-économiques locales et la nature des projets sélectionnés, qui, malgré leur apparente objectivité, n'en restent pas moins largement retravaillés par les logiques politiques. La deuxième catégorie rassemble les variables liées aux interactions comme les liens partisans transfrontaliers, l'orientation internationale des partis représentés localement, le type de *leadership* local et son inscription dans les réseaux notabiliaires territoriaux, la capacité de gestion des techniciens locaux et l'influence des acteurs périphériques étatiques, infra-étatiques et supra-étatiques. Enfin, le troisième ensemble incorpore les facteurs d'ordre institutionnel comme la capacité des organisations chefs de file à représenter des interactions préexistantes localisées, leur capacité à représenter des interactions communes aux deux versants, leur dimension juridique et leur spécialisation dans les affaires transfrontalières. L'influence de ces trois groupes de variables contextuelles sur chaque cas de mise en œuvre est comparée afin d'identifier les variables clés et les variables inertes. L'inférence de ces facteurs est ensuite hiérarchisée afin de déterminer la logique causale sous-tendant les différents types de mise en œuvre. Il apparaît ainsi que les variables d'ordre représentationnel, généralement invoquées de prime abord comme des facteurs explicatifs fondamentaux, n'assurent en réalité qu'une fonction secondaire. Ce sont bel et bien les interactions des acteurs locaux qui orientent le résultat et le processus de la mise en œuvre. Qui plus est, l'aptitude des acteurs locaux à définir ces paramètres dépend également de leur capacité à institutionnaliser leurs interactions à travers des arrangements organisationnels plus ou moins stabilisés.

La caractérisation du contexte de mise en œuvre étant établie, il ne reste qu'à examiner la validité de notre hypothèse néo-fonctionnaliste de diffusion directe des modes d'action de la Commission au niveau local aboutissant au renforcement des territoires transfrontaliers. Trois cas de figure s'offrent à nous. Dans le cas situé à l'Ouest, les fonds INTERREG financent bel et bien un projet concrétisé. Il apparaît que les critères définis par la Commission Européenne portant sur la promotion du

développment endogène des territoires transfrontaliers à travers un impératif de partenariat vertical, horizontal et transnational sont adoptés par les acteurs locaux. Il y a donc de fortes chances que la logique de diffusion soit validée. Dans le cas prenant place dans les Pyrénées Centrales, malgré la concrétisation de l'initiative engagée, il s'avère que les acteurs locaux ne respectent pas les directives communautaires. Le principe de partenariat est battu en brêche par la monopolisation des services de l'Etat qui tâchent de faire avancer un projet infrastructurel à la soutenabilité douteuse. Cela signifie que ces directives peuvent être modifiées et adaptées par les acteurs locaux en fonction de leur besoin, ce qui invalide partiellement notre hypothèse diffusionniste tout en laissant une marge d'interprétation de la capacité de la Commission à s'inscrire dans le répertoire d'action collective des acteurs en question de façon subsidiaire. Le cas sélectionné à l'Est démontre en revanche qu'il est parfaitement possible que les fonds INTERREG ne parviennent pas à permettre la réalisation d'un projet localisé et qu'il n'émerge aucun consensus local sur la manière de le mettre en œuvre. Dans ce cas, il est clair que les configurations territoriales peuvent exercer un effet de filtre opaque sur les décisions de la Commission Européenne et que notre contre-hypothèse est validée. La comparaison de ces cas renforce l'idée selon laquelle il n'y pas de "bons" ou de "mauvais" territoires de mis en œuvre mais simplement un faisceau de variables intervenantes facilitant ou non l'adoption de la nouvelle structure d'opportunité par les acteurs locaux. Le contexte exerce donc une contrainte dans tous les cas, y compris dans celui de mise en œuvre de mallette pédagogique entre Irun, Hendaye et Fontarabie, où l'action communautaire semble pourtant avoir un effet direct. L'unique variable propre à la mise en œuvre effectuée au Pays Basque à ne pas être présente dans le reste des cas est la présence d'une institution locale commune aux trois municipalités participantes, reconnue par les gouvernements français et espagnol et spécialisée dans la coopération transfrontalière. C'est donc logiquement là que réside la capacité à adopter directement les directives communautaires au niveau local, du fait de la convergence d'intérêts entre ces deux espaces d'action publique, infra et supra-étatique. Cette convergence d'intérêts n'est cependant pas porteuse de modifications des structures politico-territoriales. Malgré la présence préalable d'une zone transfrontalière intégrée et institutionnalisée, INTERREG n'engendre pas la formation d'un régime supra-communal transfrontalier. Les municipalités d'Irun, Hendaye et Fontarabie restent les bases territoriales de l'action publique communale et intercommunale. Si les résistances étatiques à cette forme de coopération sont fortes, la frontière est également maintenue par les acteurs locaux qui

l'usent autant pour sa fonction de mise en commun que de régulation. Cette ambivalence leur permet ainsi de "jouer" sur deux tableaux : d'une part en participant au jeu politique interne à leur Etat-nation, ce qui permet notament aux élites politiques locales de maintenir leur rôle de *leadership* fondé sur leur fief politique traditionnel formalisé par la circonscription communale ; d'autre part en dépassant symboliquement ces structures afin d'acquérir une dimension supplémentaire d'acteurs transnationaux, gage de ressources symboliques et plus rarement de ressources matérielles. En dépit du discours des instances communautaires, les frontières stato-nationales restent donc profondément ancrées dans les coutûmes locales. Si leur caractère politique s'est atténué depuis 1992, les frontières socio-économiques et sociologiques n'en restent pas moins une réalité activée selon les nécessités (Spyer, 1998).

### 1.6. Une comparaison d'études de cas au niveau local

Nous suivons volontiers Karl Deutsch (1987 : P. 5) lorsqu'il affirme que l'analyse comparée est intrinsèque à la démarche scientifique. Toutefois les analyses comparatives ont changé d'échelle depuis une trentaine d'années. La fin des théories globales a inauguré l'ère des théories de moyenne portée. Cette évolution est illustrée par la transition des comparaisons globales effectuées par variables vers les comparaisons de cas d'études privilégiant le contexte. Le retour en grâce de l'école de sociologie historique et le renouveau de l'ethnologie sont représentatifs de cette tendance à replacer les faits dans leur contexte socio-historique. Pour Bertrand Badie et Guy Hermet (1990 : P. 79), il ne s'agit plus simplement de comparer. Il faut revenir à une sociologie d'inspiration wébérienne et comprendre les structures, les acteurs, les paradigmes et étudier les processus d'institutionnalisation, d'intégration, d'efficacité et de légitimité.

Le territoire concret retenu ici pour analyser les enjeux de la mise en œuvre du programme INTERREG est la frontière franco-espagnole. Le cas des Pyrénées est particulièrement intéressant dans le cadre de notre analyse puisqu'il s'agit de l'une des plus anciennes frontières d'Europe (1659) avec les limites du Portugal. Ainsi, depuis l'avènement du modèle de l'Etat-nation, cette frontière se caractérise par la persistance de son tracé et par le fort contrôle qu'y ont exercé les gouvernements successifs français et espagnols qui ont fait du contrefort pyrénéen l'un des symboles les plus vivaces de leur souveraineté nationale. Pourtant, en tant que zone périphérique de plus en plus

marginalisée par rapport au centre de symétrie politico-économique de l'Union Européenne (Brunet, 1990), ce territoire fait l'objet de l'attention particulière des institutions communautaires depuis une quinzaine d'années. Ces dernières se sont progressivement posées en pourvoyeurs de fonds afin de favoriser la fonction de mise en relation à travers le développement territorial frontalier et transfrontalier pyrénéen. Cet effort financier se double d'une volonté d'insuffler une dynamique politique propre à engager les autorités infra-étatiques tout en tâchant de limiter le contrôle des Etats français et espagnols sur les fonds communautaires. Deux modalités d'action publique s'y heurtent donc frontalement : l'une tendant à une stato-nationalisation de la frontière ; l'autre promouvant une européanisation de la gouvernance frontalière.

L'examen de cette confrontation est limité à la fois par le temps, puisqu'il s'agit d'analyser un programme à mi-parcours (2000-2003), et par les contraintes géographiques d'un territoire s'étendant sur 73 378 kilomètres carrés et peuplé par près de 4,7 millions habitants. Dans ces conditions, la méthode de recherche la plus appropriée nous est apparue être la comparaison d'études de cas, biais nécessaire sans lequel il aurait été matériellement impossible pour un chercheur isolé de mener une enquête comparative qualitative sur les projets de coopération transfrontalière en cours dans les Pyrénées (Denzin, 1973 : P. 81). La limitation de ces projets à trois paraît un compromis sinon acceptable du moins réaliste (cf. carte 1). Ainsi, le premier cas étudié est un projet de valise pédagogique conçu par les municipalités d'Hendaye (Aquitaine), Irun et Fontarabie (Euskadi), le second est une étude de faisabilité pour la création d'un téléphérique menée entre Broto, Torla (Aragon) et Gèdre, Gavarnie (Midi-Pyrénées) et le troisième est un programme de mise en réseau des musées de Sainte-Léocadie (Languedoc-Roussillon) et Puigcerdà (Catalogne).

Trois séries de justifications peuvent être invoquées quant au choix de ces cas. D'un point de vue fonctionnel, la proximité géographique des territoires étudiés et la possibilité de communiquer directement en français et en espagnol avec les acteurs engagés ont conditionné notre objet de recherche. Ensuite, le fait de restreindre l'étude à trois cas, composés il est vrai de deux ordres institutionnels chacun, nous permet d'aller dans le détail de l'analyse. Nous pensons de la sorte éviter les écueils d'une étude à prétention holistique et ceux d'une monographie trop restreinte. En troisième lieu, l'analyse comparative appliquée aux processus de mise en œuvre des fonds structurels semble être facilitée par une certaine symétrie inhérente aux cas choisis. D'une part, une distinction horizontale nous permet d'examiner l'effet des logiques d'action publique

stato-nationales (France et Espagne), d'autre part, en opérant une coupe verticale nous pouvons envisager trois logiques d'action publiques interrégionales (Pays Basques Sud et Nord, Occitanie/Aragon, Catalogne Sud et Nord), si tant est qu'une telle unité existe ! La formation de logiques d'action publique transnationales est d'ailleurs l'un des principaux enjeux de cette étude.

Le choix des cas se justifie également de façon empirique car, à l'image de la majorité des projets INTERREG III A présentés jusqu'à présent, il s'agit de coopérations de proximité où la distance entre porteurs n'excède pas 5 kilomètres. En outre, ces projets sont gérés par des entités publiques. Puis, ces projets visent explicitement à fomenter le développement local à travers l'exploitation touristique du patrimoine naturel et historique local. Tous trois s'inscrivent dans la mesure du possible dans la continuité des projets INTERREG II précédents. En outre, chaque cas possède ses propres caractéristiques. Ainsi, L'Aragon et la région Midi-Pyrénées n'ont aucun point commun autre que des acteurs mobilisés pour les besoins d'INTERREG. En revanche, celui mené entre la Cerdagne française et espagnole repose sur un ensemble de représentations communes en plus des nombreux acteurs participant à la mise en œuvre. Le projet mis en place entre le Pays Basque français et espagnol, outre la présence d'acteurs engagés dans la politique de coopération et de représentations communes, est en plus pourvu d'une institution locale spécifique qui appuie les initiatives transfrontalières.

Traduit en langage analytique, les trois projets étudiés sont représentatifs des propositions INTERREG mises en œuvre dans les Pyrénées au sens où l'entend Giovanni Sartori (1970 : P. 1033) dans ses analyses sur la formation de catégories de comparaison. Notre sélection de cas présente ainsi la caractéristique d'être "*globalement exhaustive*" en couvrant l'ensemble des possibilités théoriques relatives à la mise en œuvre d'INTERREG et "*mutuellement exclusives*" en se distinguant bien l'une de l'autre : nous analysons ainsi un succès, un demi-succès et un échec. En effet, la mise en œuvre de cette initiative communautaire au niveau local a connu un bonheur variable. Le cas basque peut être considéré comme une réussite car les deniers de la Commission ont réellement servi à matérialiser les mallettes pédagogiques envisagées. Qui plus est, la méthode communautaire reposant sur les notions de partenariat et de développement qualitatif est respectée. Dans le cas situé au centre des Pyrénées, le succès n'est que relatif. Les crédits européens sont tout aussi efficaces puisque l'étude de faisabilité est effectivement produite dans les temps. Néanmoins, le partenariat est ici remplacé par

une monopolisation de la mise en œuvre par les services régionaux de l'Etat français et la volonté de financer des investissements immatériels devient le préalable à la construction d'infrastructures de communication de grande envergure. Enfin, le cas catalan s'avère être un échec tant au niveau de la méthode que de la réalisation. Les crédits INTERREG arrivent tard et sont amputés de moitié, ce qui limite d'autant l'établissement d'une réelle collaboration locale. Le partenariat transfrontalier multi-niveaux n'est ici qu'un leurre masquant des stratégies autonomes de la part des acteurs locaux. En outre, s'il existe un accord local sur la nécessité d'effectuer des investissements immatériels, il n'y a pas de réel consensus sur les objectifs de ces investissements.

### 1.7. Une méthodologie qualitative

Cette étude se fonde sur un large examen de la littérature scientifique disponible sur la mise en œuvre des fonds structurels, les phénomènes d'européanisation et les relations extérieures des collectivités territoriales. Les principaux centres d'information auxquels nous avons eu recours sont les bibliothèques de l'Institut Universitaire Européen à Florence, de la Fondation Nationale des Sciences Politiques à Paris, de l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, de la Faculté des Sciences Sociales de l'Université de Toulouse, de l'Université Autonome de Barcelone, de l'Université de Saragosse et de l'Université du Pays Basque à Saint-Sébastien. L'importante littérature "grise" (rapports officiels, évaluations, directives communautaires, etc.) utilisée provient principalement du service Europe du Conseil Régional d'Aquitaine et des porteurs de projet sélectionnés. La presse locale, régionale et nationale française et espagnole s'est également révélée être une source non négligeable de renseignements. Ces références bibliographiques ont servi de base aux quelques quarante entretiens semi-dirigés d'une durée moyenne d'une heure et quart réalisés entre octobre 2002 et février 2003 et menés auprès des acteurs concernés par la mise en œuvre du programme aux niveaux local, départemental, régional et national ; c'est-à-dire principalement les fonctionnaires et contractuels travaillant dans les institutions publiques participantes, mais également les consultants privés, les hommes politiques et les membres des associations jouant un rôle dans ce processus. Ces entretiens ont été complétés par la suite par des appels téléphoniques visant à préciser certains points ou à suivre l'évolution ultérieure des projets analysés.

### 1.8. Une analyse en deux temps

La présentation de notre recherche s'effectuera en deux temps. Dans une première partie, nous présenterons tout d'abord les éléments théoriques et contextuels relatifs à la frontière pyrénéenne (chapitre 2) avant de nous intéresser au processus de construction politique ayant mené à l'institutionnalisation des politiques transfrontalières en Europe et dans les Pyrénées (chapitres 3 et 4). Dans une seconde partie nous nous attacherons à analyser la mise en œuvre du programme INTERREG III A au sein des trois territoires retenus (chapitres 5, 6 et 7), à l'issue de quoi nous comparerons ces études de cas et chercherons à identifier les causes de leurs éventuelles divergences et convergences (chapitre 8). Enfin, nous concluerons sur une remise en perspective théorique des apports de notre analyse et sur les éventuelles prescriptions politiques à en tirer (chapitre 9).

***

# Première partie.

# La mutation des politiques de développement transfrontalier en Europe occidentale

L'institutionnalisation des politiques de développement territorial transfrontalier telles qu'INTERREG s'inscrit dans un contexte socio-économique précis. L'émergence d'un enjeu transfrontalier communautaire et pyrénéen n'a pu s'effectuer qu'à partir du moment où les sphères européenne et locale ont accru leur poids respectif par rapport aux gouvernements des Etats membres, conditions réunies au début des années quatre-vingt.

En effet, les crises pétrolières de 1973 et 1979 n'ont pas que des répercussions économiques. En limitant les capacités de redistribution des gouvernements étatiques, elles minent aussi leur aptitude à acheter la paix sociale dans les périphéries et amoindrissent donc leur légitimité face aux acteurs locaux (Monod, De Castelbajac, 1987 : P. 87). Cette situation profite aux collectivités décentralisées et aux grands ensembles supra-étatiques qui apparaissent comme de nouveaux espaces d'action publique pertinents.

Idéologiquement, cette période est le théâtre d'un changement profond de mentalité. Le référentiel d'action publique dominant est radicalement modifié (Jobert, Muller, 1987). Les objectifs politiques tout comme les outils nécessaires à leur application se transforment. Ce sont non seulement les structures des Etats européens qui sont amenées à évoluer vers une plus grande autonomie des autorités infra-étatiques et supra-étatiques, mais également la nature même de l'action publique territoriale qui est bouleversée. Les conséquences politiques de la crise sont visibles dès la fin des années soixante-dix en Espagne et dès le début des années quatre-vingt en France. Les deux Etats qui étaient considérés jusque-là comme les pays les plus centralisés d'Europe occidentale s'engagent sur la voie de la décentralisation. Le changement est très net en Espagne et plus progressif en France. Les bases des politiques "*modernisatrices*" apparues après la seconde Guerre Mondiale reposant sur des objectifs quantitatifs (action sectorielle, non-prise en compte des spécificités locales, prédominance des investissement en infrastructures) et des méthodes dirigistes (centralisation des

décisions, prédominance des acteurs publics, favorisation du cadre stato-national) sont progressivement érodées (Smith, 1995a : P. 29 ; Smyrl, 1999 : P. 136)

La conception alternative "*développementaliste*" qui naît pendant les années soixante-dix est portée par plusieurs tendances politiques antagonistes mais alliées objectivement contre les modernisateurs centralistes de l'Etat. D'un côté on retrouve des mouvements régionalistes de gauche, de l'autre des groupes de pensée néo-libéraux. L'idéologie du développement territorial qui émerge ces années-là est donc composite et loin de remplacer la conception précédente, a plutôt tendance à s'y superposer. D'abord, cette alternative se fonde sur un rejet des objectifs quantitatifs au profit d'une vision plus quantitative du développement. La prise en compte des problèmes s'effectue de façon globale au niveau des territoires et non plus de manière sectorielle. Les ressources locales (matières premières, réseaux d'entreprises, universités, etc.) sont exploitées dans une dynamique endogène. La pérennisation des initatives est recherchée. Ensuite, les modes d'action sont aussi modifiés selon une logique partenariale. Les acteurs locaux, régionaux et stato-nationaux sont censés agir de concert. Les liens entre acteurs publics et privés (bureaux d'étude, coopératives, regroupements intercommunaux, etc.) sont renforcés. Les collaborations entre instances appartenant à un même Etat intègrent désormais des accords avec des institutions internationales (Communautés Economiques Européennes –CEE–, Organisation de Coopération et de Développement Economique –OCDE–, etc.) ainsi qu'avec d'autres agents issus d'autres Etats (Pecqueur, 2000).

Ces propositions n'en restent pas au simple stade théorique. Les instances dirigeantes de la CEE se montrent particulièrement réceptives face à ces nouvelles conceptions, rapidement intégrées dans les politiques communautaires. Certaines de ces idées sont également reprises contre toute attente... par les instances stato-nationales. En France, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), organisme principal de l'aménagement du territoire "par le haut", se lance dans la négociation de contrats de plan avec les autorités territoriales. En Espagne, le développement territorial endogène est conçu comme un mouvement intimement lié à la démocratisation et au processus autonomique de décentralisation. De nombreuses compétences sont ainsi transmises aux gouvernements régionaux.

C'est dans ce contexte que devient possible l'apparition d'une action communautaire en faveur des zones frontalières. Les frontières européennes deviennent progressivement plus poreuses sous la pression des collectivités décentralisées

cherchant à établir de nouvelles solidarités politiques et économiques avec leurs voisins et des institutions internationales et européennes qui promeuvent le libre-échange. La signature de l'Acte Unique en 1986 concrétise la fin du protectionnisme et favorise l'apparition de nombreuses initiatives locales de développement transfrontalier, rapidement renforcées par une politique spécifique produite par la Commission Européenne : INTERREG. Mais malgré les directives de la Commission, les premières versions de cette initiative sont utilisées par les gouvernements des Etats membres à des fins modernisatrices complétant des politiques stato-nationales.

## 2. Territoires, frontières, Pyrénées : réflexions préalables sur la notion de limite

---

*"Je connais un labyrinthe grec qui est une ligne unique, droite. Sur cette ligne, tant de philosophes se sont égarés qu'un pur détective peut bien s'y perdre."*

Jorge Luis Borges, *Fictions*.

"*Frontière* [fRêtjΣR] *: limite d'un territoire qui en détermine l'étendue.*" (Petit Robert, 2005). Selon cette définition, la notion de frontière ne prendrait de sens que par rapport à l'entité qu'elle délimite. Cette conception des frontières, les reléguant à un statut de péri-phénomènes politiques, est profondément ancrée dans le sens commun. Il n'en reste pas moins que cette approche est dénuée de scientificité. En dépit des apparences, les implications territoriales du concept de fontière sont loin d'être évidentes et nécessitent un examen approfondi avant toute analyse des interactions frontalières.

Dans le cas des Pyrénées, il est certain que l'érection d'une frontière internationale entre la France et l'Espagne –et donc la transformation d'un accident géographique en frontière naturelle et linéaire– est un processus intrinsèquement lié à l'édification du modèle de l'Etat-nation. Pourtant, à trop considérer les frontières comme des périphéries de l'Etat les politologues ont longtemps perdu l'opportunité de se concentrer sur les dynamiques internes au massif, qui représentent également une zone d'interaction entre populations locales comme le démontrent les accords de lie et de passerie remontant au Moyen âge.

Comme le rappelle le géographe Julian Minghi (1999 : P. 15), étudier les frontières c'est aborder le territoire "*par les bords, pas par le centre*". Malgré l'apparente trivialité de cette remarque, il est certain que l'étude des frontières par les sciences sociales s'est fréquemment heurtée à deux écueils. Le premier est celui d'un désintérêt total de la matière, aujourd'hui dépassé ; le second est celui d'une vision stato-centrée ayant

maintenu l'analyse des frontières à l'examen des limites de l'Etat ne prenant pas en compte la spécificité de ces lisières (Burnett, Taylor, 1981 : P. 291).

L'étude de l'initiative communautaire INTERREG III A France-Espagne ne pouvant faire l'économie d'un examen théorique et pratique, nous analysons ici les deux facettes de la frontière pyrénéenne : d'une part son caractère universel généralisable aux autres frontières géographiques, d'autre part sa nature particulière de délimitation entre les Etats français et espagnols.

## 2.1. L'émergence des territoires frontaliers

La réflexion politique, quelque soit son objet, peut difficilement se passer d'une réflexion sur son cadre d'application territorial. Le territoire ne se donne pas à voir et à comprendre automatiquement. Un travail intellectuel de conceptualisation est nécessaire pour y avoir accès. Percevoir les contours du concept de frontière impose le même effort afin d'éviter les écueils du prêt-à-penser. Le terme de frontière a évolué dans le temps, adoptant plusieurs sens parfois contradictoires (zone, ligne, accident géographique, limite arbitraire) mais l'intérêt pour son étude ne s'est que récemment manifesté.

### 2.1.1. De l'espace au territoire

Souvent utilisées comme des synonymes par le sens commun, les notions d'espace et de territoire recouvrent pourtant deux acceptions différentes. Alors que la première se réfère à une conception physique, la seconde a clairement un contenu social. En ce sens, le territoire peut-être défini comme un espace vécu.

La géographie sociale offre une réflexion théorique fournie sur la façon dont se constitue le territoire. A mi-chemin entre la phénoménologie des sciences-sociales et la géographie classique (Claval., 1974 : P. 3), Guy Di Méo (1990 : P. 359) différencie quatre stades entre les notions d'espace et de territoire. Ces stades représentent une gradation vers un milieu toujours plus socialisé. Le principal moteur de cette évolution est la communication entre les individus qui s'accordent ainsi sur une définition commune de leur environnement.

Le premier degré est constitué par "*l'espace de vie*" qui englobe les lieux de la vie quotidienne. Quasiment a-socialisé, peu pensé, peu vécu, il s'agit plus d'un décor au sens théâtral que d'un lieu d'intéractions à proprement parler.

Nous franchissons un deuxième degré avec la notion "*d'espace représenté*", concept qui se réfère à un milieu que les individus sont capables de s'imginer sans y être présent physiquement. Cet espace est plus socialisé que le précédent puisqu'il est conceptualisé.

"*L'espace vécu*" est la troisième catégorie identifiée par Guy Di Méo. Cette fois-ci, il s'agit de l'espace au sein duquel les individus s'ébattent et apprennent. Comme dans le cas précédent, l'espace est hiérarchisé, mais il est en plus directement lié à l'existence des individus en tant que milieu de socialisation.

Enfin, la notion de "*territoire*" constitue le stade ultime de l'espace socialisé. Nous entrons ici dans la dimension collective de l'espace. Les intéractions sociales, économiques, politiques ponctuent l'espace et lui impriment un rythme, une histoire. Cette dernière phase du processus intellectuel de socialisation de l'espace implique elle-même trois mécanismes cognitifs fondamentaux. Tout d'abord la "*réification*", c'est-à-dire la prise de conscience des éléments naturels formant le cadre de vie de l'individu. Ensuite, la"*structuration*" qui consiste à ordonner mentalement ces éléments. Enfin, la "*dénomination*" qui est une forme d'appropriation de l'espace par l'adjonction d'un patronyme à ces divers éléments constitutifs.

### 2.1.2. Du territoire au milieu frontalier

Le passage d'une réflexion sur le territoire dans son ensemble aux territoires frontaliers suppose que ces derniers se distinguent par certaines particularités. Leur nature autant que leurs effets sont ambivalents et complexes à traiter. Ce n'est pourtant que récemment que le regard scientifique s'est posé sur l'objet frontière (Anderson, 1983 : P. 1) même si les typologies de frontière existent depuis longtemps. Celles-ci ont d'abord porté sur la nature des frontières avant de s'intéresser à leurs fonctions à partir des années soixante-dix.

Nous avons précédemment mis en évidence le caractère artificiel du territoire en tant que produit d'une connaissance commune du monde fabriquée collectivement. Les frontières peuvent aussi être envisagées à travers cette vision cognitiviste afin d'aller au-delà des pré-notions relatives aux bordures de l'Etat. La fétichisation des frontières

(Spyer, 1998 : P. 1) reste encore sous certains aspects un *leitmotiv* puissant capable de mobiliser les foules. L'une des premières dichotomies élaborée consistait à séparer les frontières naturelles des frontières artificielles. Les premières, inventées au seizième siècle, se réfèrent à des limites matérielles (fleuve, montagne) auxquelles on attribue une fonction de rupture et qui divisent deux ordres de souveraineté. Les secondes sont des divisions imposées par les évolutions politiques, qui existent sur les cartes mais qui ne sont pas toujours concrétisées sur le terrain. Quand elles le sont, il s'agit de bornes, de murs ou de toute autre construction humaine. *A priori* satisfaisante, cette distinction n'en est pas moins dénuée de toute scientificité. Un simple rappel des conditions sociales d'émergence des frontières suffit à démontrer que toutes les frontières ont un caractère culturel, artificiel. Sur la base des travaux de Stephen Boggs (1947), Stephen Jones (1971 : P. 3) et Anthony Giddens (1985 : P. 119) ont montré les différentes étapes nécessaires à l'édification de toute frontière : 1) Décision politique d'allocation du territoire ; 2) Délimitation de la frontière dans un traité et si possible sur une carte ; 3) Démarcation de la frontière sur le terrain ; 4) Administration de la frontière. L'illusion des frontières naturelles n'apparaît que lorsque l'on "accroche" les frontières à un élément visible du territoire. Les fleuves, les lacs, ou les montagnes sont ensuite objectivées par le discours politique. Cette réification des accidents du relief, cette légitimation topologique est le fruit d'un processus de socialisation et d'apprentissage.

Suivant l'évolution des mentalités et l'essor des nationalismes, une nouvelle division tend à s'imposer au dix-neuvième siècle et accompagne le développement des conceptions "civique" (fondée sur le droit du sol) et "ethnique" (fondée sur le droit du sang) de la nation. La conception des Révolutionnaires français se maintient. Selon eux :

> "*Les limites de la France sont marquées par la nature. Nous les atteindrons toutes, des quatre coins de l'horizon : à l'océan, au Rhin, aux Alpes, aux Pyrénées.*" (Danton, 1793, in Foucher, 1988).

Ceux-ci se rattachent à une conception de l'unité de la nation à mi-chemin entre le rationalisme des Lumières et le naturalisme de Rousseau et qui fut en partie légitimée par le Traité de Basel de 1795 (Raffestin, 1986 : P. 3). S'y oppose la conception ethnique de Friedrich Ratzel, qui suit le même cheminement intellectuel mais fait des frontières l'épiderme de la nation, alors que dans le cas précédent il s'agit plutôt de

l'enveloppe de l'Etat. Pour Friedrich Ratzel, la frontière est par définition extensible puisqu'elle accompagne les mouvements du peuple allemand dans ses migrations. La frontière suit le "*raumsin*", le sens de l'espace du peuple. Comme la langue, le territoire est une partie de la nation, on ne peut donc pas lui soustraire (Van Dijk, 1999 : P. 21).

Dans les années trente, les géographes commencent à intégrer les conséquences des frontières coloniales à leurs analyses. Richard Hartshorne (1939) divise les frontières en cinq catégories : pionnières, antécédentes, subséquentes, surimposées et héritées en fonction de l'effet exercé par les frontières sur les bassins de populations. Il n'évite cependant pas la limite tautologique inérente à son schéma puisque si les frontières contraignent les populations qui s'installent, il a bien fallu que quelqu'un établisse ces frontières auparavant. Stephen Jones (1943) poursuit cette classification en prenant en compte les processus préalables à la fixation des frontières. Selon ce dernier, les frontières se diviseraient en limites naturelles, nationales, contractuelles, géométriques et politiques selon le degrè d'imposition. Cette taxinomie est importante puisque si elle reprend à son compte le binôme humain/frontière précédent, elle annonce les analyses constructivistes ultérieures. En effet, ici pas de transcendance. Les frontières ne sont et ne peuvent être que des constructions humaines, même si elles sont parfois réïfiées (frontières naturelles). C'est bien le fait politique qui est créateur de divisions.

Malgré l'intérêt de ces découvertes, c'est dans les années soixante-dix que la "limologie", ou science des frontières, effectue sa révolution. La réflexion sur les frontières commence à s'alimenter des évolutions du structurealisme et de l'herméneutique géographique et porte de plus en plus sur les fonctions de ces dernières et non plus sur leur nature. Certains auteurs souligent ainsi que les frontières n'ont pas le même sens selon qu'elles sont évoquées par des nomades ou des sédentaires (Hassner, 2002 : P. 38). Dans le premier cas, les frontières sont à comprendre comme un enchevêtrement de lignes menant d'un point à l'autre et délimitant les routes empruntées par les voyageurs. Dans le second cas, les frontières bordent des étendues où s'installent définitivement les hommes, Les droites en une dimension des premiers s'opposent ainsi aux surfaces en deux dimensions des seconds. En outre, même dans le cas des sociétés sédentaires le mot frontière est un terme aux contours imprécis comme le souligne le géographe John Prescott (1978 : P. 13 ; 1987). La langue anglaise, à la différence des langues latines et germaniques, distingue deux dimensions différentes. La *frontier* et le *boundary*. Le premier terme renvoie à l'idée de frontière-zone, de *grenzraum*, le second à celui de frontière-ligne, de *grenzlinie* (Bottin, 1996 : P. 17 ;

Rumley, Minghi, 1999). Un des lieux communs de la géographie des frontières est de considérer ces deux idéaux-types dans une perspective évolutionniste. Ainsi, selon un scénario positiviste, l'histoire des frontières se réduirait à un *continuum*. Du haut Moyen âge à la Renaissance, l'humanité serait passée d'une conception des frontières en tant que zones à une conception des frontières en tant que lignes. La *frontier* serait l'apanage des sociétés non stabilisées, conquérantes ou sur la défensive, et l'expression d'un pouvoir de fait, alors que le *boundary* serait plutôt lié à une souveraineté reconnue et respectée, et à l'expression d'un pouvoir juridicisé. Le moment historique de ce passage n'est pas clairement établi. Pour Hans Knippenberg et Jan Markusse (1999 : P. 1) il s'agit de la Paix de Westphalie (1648), pour Michel Foucher (1988) du Traité de Campo Formio (1797) et pour Sven Tägil (1983 : P. 18) du Congrès de Vienne (1815). Dans tous les cas, il se forme un consensus relativement large sur le fait que le concept de frontière-ligne est né en Europe et qu'il est intimement lié à l'avènement du modèle de l'Etat-nation comme forme dominante des relations internationales.

Pourtant, toute frontière porte en elle cette ambiguïté fondamentale. Toute frontière est à la fois ligne et zone, tant il est vrai que ces deux acceptions restent peu opérationnelles. Comme le fait remarquer John House (1981 : P. 291), les frontières-zones peuvent varier de plusieurs centaines de kilomètres, tout dépend de l'amplitude des effets de la frontière. Les schémas 3 et 4 reproduits en annexes mettent en évidence les intéractions se produisant aux frontières, qui loin d'être des territoires neutres, engagent une multitude de relations entre l'interne et l'externe. Dans le modèle de la frontière périphérie, le centre exerce une domination politique (il produit les lois et dispose du monopole de la contrainte légitime), économique (il définit l'implantation des entreprises et la législation en la matière) et culturelle (il impose ses valeurs au reste du territoire) (Rokkan, Urwin, 1982 : P.1 ; 1983: P. 1). La frontière est cantonnée à un rôle de limite hermétique avec l'extérieur. Il ne s'agit pas d'un territoire particulier, malgré son éloignement par rapport au centre. Ce modèle a dominé la science politique jusqu'aux années soixante-dix. C'est vers la fin de cette décennie qu'apparaît l'idée selon laquelle les zones frontalières représentent des territoires particuliers. Ces zones font face à des difficultés liées à leur caractère doublement périphérique par rapport aux centres étatiques qui les gouvernent. Souvent difficiles d'accès, elles sont le lieu de rencontre de deux systèmes politiques, économiques et sociaux tout en partageant des spécificités communes. Ainsi, de nombreux scientifiques ont mis en évidence la formation de territoires hybrides à mi-chemin entre l'intégration au sein d'un Etat et

d'une entité frontalière. Ces territoires partagent parfois plus d'affinités économiques avec leurs voisins frontaliers qu'avec leur *hinterland* respectif (Ratti, 1995 : P. 65). De même, les identités frontalières s'enchevêtrent parfois en identités transfrontalières comme l'a démontré Zoé Bray dans le cas du Pays Basque (2002) puisque les frontières étatiques recoupent rarement de façon parfaite les frontières culturelles. Plus rarement, l'integration se poursuit sur le plan politique (Bodineau, Verpeaux, 1998 : P. 104). Malgré le caractère innovateur de ces territoires et leur évolution rapide, la question de leur institutionnalisation mérite selon nous d'être posée (Bottin, 1996 : P. 17). L'unité politique des territoires transfrontaliers est le plus souvent garantie par un traité entre les élus des différentes parties contractantes. Ce contrat institue parfois un organisme de coopération. Néanmoins, quatre limites entravent leur développement (Kramsch, Hooper, 2004 : P. 1). En premier lieu, il ne s'agit parfois que de réceptacles stratégiques visant à recevoir des fonds communautaires. Ensuite, il n'existe que rarement une conscience citoyenne transfrontalière très développée. Puis, les Etats ne se montrent pas toujours disposés à coopérer. Enfin, sans gouvernements transfrontaliers supra-communal ou supra-régional élus dans le cadre de la zone transfrontalière, ces institutions sont condamnées à souffir d'un déficit de légitimité démocratique et à rester d épendantes des entités qui les forment. La signature du traité de Schengen en 1985 et son entrée en vigueur en 1995, ansi que la signature de l'Acte unique de 1986, entré en vigueur en 1992, facilitent les échanges aux frontières et a donc accéléré ces transformations (Fontanaud, 1996 : P. 3). Restant limité aux enjeux économiques, les effets de cet accord ont mis en lumière que les dimensions économiques, sociales et politiques pouvaient évoluer selon des temporalités distinctes.

Afin de dépasser l'opposition territoire de superposition/territoire de substitution, beaucoup de chercheurs ont tenté d'établir une typologie durable des effets des frontières. Claude Courlet (1988 : P. 5) a formalisé la dialectique de la rupture et du rapprochement que peut occasionner une frontière dans des territoires contigus à travers la distinction entre "*frontière-coupure*" et "*frontière-couture*". Guy Saez et Jean-Philippe Leresche (1995 : P. 12) proposent eux une division historique entre "*frontière-limes*" (rigide), "*frontière-commutateur*" (souple) et "*frontière-synapse*" (poreuse). Liam O'Dowd et Thomas Wilson (1996) mettent en avant la logique ambiguë d'ouverture et de fermeture qui permet d'intégrer le territoire intérieur des frontières tout en chassant les intrus qui souhaitent y rentrer (thème de la forteresse Europe).

Nous retenons ici la classification de Claude Raffestin (1974 : P. 12), pour qui les effets de la frontière peuvent être "*directs*", "*indirects*" ou "*induits*". Les effets sont "*directs*" lorsque le tracé de la frontière est directement en cause, par exemple quand une modification des droits de douane freine ou accélère les échanges transfrontaliers. Les effets sont "*indirects*" si le tracé n'est pas directement responsable des modifications produites. Ainsi, l'allégement de la fiscalité dans un Etat peut parfois profiter aux pays exportateurs voisins qui trouveront là des débouchés pour leurs produits. Enfin, les effets sont considérés comme des effets "*induits*" quand ils sont dus à la disjonction imposée par la frontière. Le fait de devoir changer de monnaie d'un Etat à l'autre illustre bien ce cas précis.

Claude Raffestin distingue par la même occasion quatre fonctions essentielles à la frontière, considérée ici comme un "*invariant structurel*" : la "*traduction*", la "*régulation*", la "*différenciation*" et la "*mise en relation*". En premier lieu, la frontière est une ligne disjonctrice qui traduit une volonté, un pouvoir[8]. Les Etats mettent généralement en place un système de contrôle aux frontières. Au-delà de la frontière il y a affaiblissement de la présence de ce pouvoir. Ce processus de traduction s'opère sur tous les types d'information passant les frontières.

En deuxième lieu, la frontière régule les entrées et sorties. Selon le contexte de tension ou de tranquillité, la frontière agit comme un portier. Les services de la police de l'air et des frontières jouent un rôle fondamental dans ce filtrage frontalier. La métaphore du filet peut être appliquée de la même manière à la lutte policière contre les réseaux de prostitution ou de trafic de drogues qui continue dans le contexte de l'Europe de l'Acte unique, même si c'est de façon moins visible.

En troisième lieu, la frontière différencie et préserve l'asymétrie entre deux entités. L'Espagne n'est pas l'Andorre, qui n'est pas la France...c'est grâce à ce pouvoir de division que des cultures différentes peuvent s'épanouir coupées les unes des autres par une ligne protectrice. Comme Peter Sahlins (1989) l'a montré, des régions culturelles

---

[8] Pour Emile Benvéniste (1969) la frontière est étymologiquement une expression du pouvoir du Rex : "*Regere fines signifie littéralement tracer en ligne droite les frontières. C'est l'opération à laquelle procède le grand prêtre pour la construction d'un temple ou d'une ville et qui consiste à déterminer sur le terrain l'espace consacré. Opération dont le caractère magique est visible : il s'agit de déterminer l'intérieur, le royaume du sacré et du profane, le territoire national et le territoire étranger. Ce tracé est effectué par le personnage investi des plus hauts pouvoirs, le rex.*". [...] "*Dans le rex, il faut moins voir le souverain que celui qui trace la ligne*".

relativement homogènes ont parfois été divisées entre deux Etats, comme c'est le cas de la Cerdagne et du Pays Basque. Cette unité n'a pu résister complètement à l'effet différenciateur de la frontière qui en certaines occasions a transformé les autochtones en ennemis.

Enfin, la frontière a un rôle de mise en relation des deux côtés de la limite. Elle lie des zones qui collaborent autour d'un patrimoine frontalier commun. Ces activités de coopération transfrontalière se sont fortement développées depuis vingt-cinq ans, et ce, à tous les niveaux. On voit aujourd'hui des communes, des provinces, des régions, des Etats collaborer sur des projets ne pouvant être menés qu'en partenariat.

Afin d'être rendu opérationnel, l'examen du concept de frontière en général nécessite cependant l'analyse d'une frontière particulière. C'est ici le cas des Pyrénées qui est retenu comme territoire d'étude.

## 2.2. L'invention de la frontière pyrénéenne

La transformation des Pyrénées, pli hercynien long de 500 kilomètres entre Miranda del Ebro et Cap de Creus (Viers, 1962 : P. 7) en frontière internationale a été parallèle à l'édification des Etats français et espagnol (Elias, 1982). Au fur et à mesure que leur emprise sur le territoire s'étend et se renforce, les Etats français et espagnol s'engagent dans une politique de réglementation toujours plus stricte des accords transfrontaliers. Dès la fin de la deuxième Guerre Mondiale, l'accroissement des appareils administratifs étatiques rend possible le contrôle des territoires périphériques et des frontières à un niveau beaucoup plus localisé (Rokkan, Urwin, 1982 : P.1 ; Rokkan, Urwin, 1983 : P. 1).

### 2.2.1. Les Pyrénées, une frontière intellectuelle mais non géographique

L'étymologie du mot *frontière* se rapporte à celle du front militaire, c'est-à-dire à l'avant-garde de la bataille comme lieu paroxysmique de l'opposition entre deux entités. Le terme frontière apparaît en France au quatorzième siècle dans un acte de Louis X du 3 novembre 1375 relatif à une garnison des Flandres. Jusque-là, le terme frontière est utilisé pour évoquer les zones les plus menacées du royaume (comme les bastides aquitaines) alors que celui de marche désigne les zones jouxtant les pays voisins. En Espagne, le terme frontière indique les régions chrétiennes limitrophes des zones

musulmanes. Pour le reste, c'est le mot limites qui est utilisé (Lafourcade, 1998 : P. 1 ; Prescott, 1987).

L'invasion romaine systématise l'utilisation des Pyrénées comme frontière administrative entre les Gaules et l'Hispanie afin de régir plus efficacement le territoire, mais l'effondrement de l'Empire provoque un effritement progressif de la frontière pyrénéenne. Dès le cinquième siècle, les Wisigoths installent leur territoire à cheval sur les Pyrénées. Ils sont repoussés vers le Sud par Clovis, Roi des Francs. Au neuvième siècle, Charlemagne étend ses possessions jusqu'à l'Ebre et occupe la marche d'Espagne (qui recouvre à peu près l'actuelle Catalogne). A la mort du souverain son Empire est divisé entre de multiples comtés et seigneuries. La Vasconie (territoire se rapprochant de la région Aquitaine) s'étend au Nord et au Sud des Pyrénées avec deux comtes locaux reconnus par Charles le Chauve. Ces derniers reprennent leur indépendance et la physionomie de la frontière change à nouveau. En Espagne, quatre royaumes chrétiens se constituent face à la colonisation musulmane : la Castille, le Léon, l'Aragon et la Navarre (dont le roi Sanche le Grand domine tout le Nord Ouest de la péninsule).

En 1152 la Gascogne, le Labourd et la Soule passent sous le contrôle d'Aliénor d'Aquitaine, épouse d'Henri II Plantagenêt, Roi d'Angleterre. En même temps l'Aragon s'unit au Comté de Barcelone par le mariage d'Alphonse le Batailleur avec l'héritière du Comte. En 1258, Louis XI et le Roi d'Aragon reconnaissent les Corbières comme la frontière entre France et Aragon. Sans délimiter une ligne nette, cette marche médiévale n'en est pas "molle" pour autant car la justice et la fiscalité royales s'y exercent. Simplement, ce système est basé sur un enchevêtrement de juridictions (système de la féodalité) et non sur un territoire unitaire (Bottin, 1996). En conséquence, le passage aux frontières n'est pas encore considéré comme un problème concernant le centre politique (Le Roy Ladurie, 1975 : P. 431).

En 1469, après avoir absorbé le Léon, l'Alava, la Biscaye et le Guipúzcoa, la Castille fusionne avec l'Aragon par le mariage entre Isabelle de Castille et Ferdinand d'Aragon. Dès 1512, Ferdinand d'Aragon envahit la Navarre et réunit les quatre royaumes. La péninsule ibérique est unifiée. En France, la Couronne se heurte à cinq grands fiefs : la Guyenne, la Gascogne, la Bretagne, la Bourgogne et la Normandie. A la différence de l'Espagne, le territoire de la France ne se stabilise que tardivement sous Louis XIV. Le petit fils des Rois Catholiques, Charles Quint, est à la tête d'un empire s'étendant des deux côtés de l'Atlantique. Il s'oppose à son cousin François I sur le

thème du Val d'Aran et du Roussillon. Leur opposition aboutit à la consolidation de la frontière pyrénéenne par le biais de fortifications. On a parfois fait de cette diatribe le symbole de l'affrontement entre deux conceptions politico-territoriales : celle de l'Empire aux frontières mouvantes, défendue par Charles Quint, et celle de l'Etat-nation aux frontières fixes, défendue par François I et prélude au concept de "pré carré".

Malgré cet effort de rationalisation du tracé frontalier, l'Andorre reste à cheval sur la frontière et la Basse Navarre devient française lorsque Henri de Navarre accède au trône de France[9]. La frontière est mouvante et mal définie jusqu'à la fin du seizième siècle en dépit de l'esprit de la Renaissance prônant le retour vers l'ordre antique et la Raison et des progrès techniques de la cartographie et de l'imprimerie (Jacob, 1992 : P. 29). En outre, de nombreux accords locaux traditionnels régissent les transactions socio-économiques intervalléennes. Les "faceries", ou accords de "lies et passeries" consistent en la réunion de (au moins) deux groupes de représentants valléens qui s'accordent sur une gestion commune des pâturages, bois, rivières et autres ressources naturelles et nomment des commissaires chargés de faire respecter ces décisions. On retrouve ce type d'accords en Scandinavie, dans les Alpes et dans le Jura (Lafourcade, 1998 : P. 1). Dans les Pyrénées, ces accords se doublent de conventions commerciales garantissant la liberté de commerce y compris en temps de guerre. Les plus fameuses sont celles du Plan d'Arrem (1513, dix-neuf vallées fédérées) et du Pacte de Canfranc (1514, trois vallées béarnaises et six aragonaises). Pour l'historien Henri Cavaillès (1910 : P. 1), ce réseau de relations aboutit à la création de "*républiques de fait*" qui présentaient les mêmes caractéristiques de base que les républiques constituant la confédération helvétique, mais qui furent limitées par le pouvoir français et espagnol. Cette thèse est critiquée par José Forne, (1991 : P. 49) qui rejette cette vision romantique en insistant sur le fait que les habitants des Pyrénées n'ont jamais eu de conscience nationale

[9] L'Andorre demeure encore aujourd'hui une exception au principe de la frontière-ligne. Cet Etat indépendant maintient sa neutralité envers la France et l'Espagne depuis l'Acte de Paréage de 1278. Depuis cette époque le pays est une co-principauté gouvernée originellement côté français par Roger Bernard III, Comte de Foix (dont le pouvoir échut au Roi de France –Henri IV–, puis par extension à l'actuel Président de la République), et côté espagnol par Pedro Urz, Evêque d'Urgell. Héritière des proto-républiques pyrénéennes, l'Andorre conserve encore un système parlementaire fondé sur les vallées, car à la différence de la Cerdagne, l'Andorre a une faible valeur stratégique qui rend son invasion si non inutile, du moins peu attrayante. D'ailleurs, si le bornage de la frontière est complet entre l'Andorre et l'Espagne, il est inexistant sur le versant Nord (Sanguin, 1978 : P. 455).

pyrénéenne en raison des divisions culturelles existantes au sein même du massif (Basques, Béarnais, Catalans...).

2. 2. 1. Le Traité des Pyrénées : vers la linéarisation de la frontière ?

Après quatre ans de négociation à huis clos, le Traité des Pyrénées permet de stabiliser la frontière pyrénéenne. D'août à novembre 1659 Don Luis de Haro et le Cardinal Mazarin négocient le Traité des Pyrénées sur l'île des Faisans, à l'embouchure de la rivière frontière Bidassoa sur la côte atlantique[10]. Ce traité s'inscrit dans un processus de rationalisation des structures des Etats français et espagnols et peut être considéré comme un moment de rupture par rapport aux époques précédentes, pendant lesquelles l'établissement d'une frontière fixe s'était révélé une entreprise impossible (Guénée, 1986 : P. 11 ; Nordman, 1986 : P. 35). Cependant, les implications du Traité sont loin d'être aussi simples. Sa négociation consiste officiellement à revenir au tracé légué par les Romains, considéré comme un modèle à imiter. Comme le rappelle le traité :

> "[...] *les Monts Pyrénées, qui avaient anciennement divisé les Gaules des Espagnes, feront aussy doresnavant la division des deux mesmes royaumes*".

Mais les considérations stratégiques sont bien présentes. La supériorité militaire des troupes françaises à Dunkerque quelques mois plus tôt face aux Espagnols permet au Cardinal de Mazarin d'arracher le Conflent, le Roussillon et une partie de la Cerdagne à une Espagne déclinante. Malgré l'apparente avancée vers une frontière linéaire, le traité ne résout rien. L'expression "*monts*" est inapplicable par les commissaires chargés de

[10] Cette portion de terre aussi connue sous le nom d'île de la Conférence, est située à l'embouchure de la rivière Bidassoa. De part sa position pratiquement équidistante entre les rives française et espagnole, l'île a fréquemment servi de terrain neutre aux négociations entre Français et Espagnols. François I y fut échangé après avoir été fait prisonnier à Pavie, et c'est là qu'on négocia le Traité des Pyrénées. Il s'agit du territoire à statut spécial le plus petit du monde. Sa situation politique est celle d'un condominium franco-espagnol gouverné par la France du 12 août au 11 février, et qui passe sous juridiction espagnole du 12 février au 11 août. Ce statut lui été octroyé par le Traité des Limites de 1856. Auparavant, l'île appartenait à la commune de Fontarabie (Fernández de Casadevante Romani, 1990a).

reconnaître la limite sur le terrain. En outre, cette ligne traverse la zone de la Cerdagne de part en part et crée une enclave : la ville espagnole de Llívia[11], isolée au milieu des villages français (Sahlins, 1990 : P. 1423). Elle sépare par la même occasion les provinces basques françaises des provinces basques espagnoles.

L'historien Gaston Zeller (1933 : P. 305) a montré le caractère peu idéologique de cette rencontre en grande partie mue par la conjoncture immédiate. Des 184 articles du traité, beaucoup ne concernent pas les Pyrénées. Outre le fait que ce texte met fin à la Guerre de Trente ans entre la France et l'Espagne, il prépare également le mariage de Louis XIV avec l'infante Marie-Thérèse, l'une des filles du Roi d'Espagne, l'année suivante à Saint-Jean de Luz. Sous la pression de Richelieu, Mazarin souhaite également se ménager des "*portes ouvertes*" constituées d'enclaves et d'annexions, dans les pays voisins afin de lutter contre l'encerclement par les Habsbourgs, présents aussi bien au Sud des Pyrénées que dans les Flandres. Le camp français engage alors un travail de propagande visant à justifier cette annexion. Pierre Duval, cartographe royal, est sommé de démontrer le caractère naturel de cette entreprise en dessinant sur ses cartes une chaîne montagneuse divisant Cerdagne française et espagnole. Bien entendu, dans la réalité, cette chaîne n'existe pas ! Malgré le *hiatus* existant entre la théorie et la pratique, cette tentative de délimitation permet de définir officiellement une ligne de démarcation entre la France et l'Espagne. Pourtant, ce tracé souffre de deux maux. Il n'est absolument pas opérant et en ce sens il contredit la théorie de la frontière-ligne naturelle. Par conséquent, il n'empêche pas la multiplication des conflits frontaliers. Les traités ultérieurs vont tous avoir pour objet de régler au cas par cas ces antagonismes qui atteignent leur apogée lors de la Guerre des Limites (Desplat, 1993 : P. 27) en modifiant ou en rendant plus visible le tracé de la frontière.

La Navarre est la traditionnelle pomme de discorde des Pyrénées. La difficulté d'y fixer des frontières effectives est due à la fois à son relief accidenté et aux fréquents changements de souverains que cette région a connu. Autrefois unie sous le règne de Sanche le Grand, puis des souverains navarrais et castillans, la Navarre est en partie cédée à la France en 1522. Cette scission entraîne des heurts entre le Baztán, l'Erro, Val Carlos en Espagne et Saint-Etienne de Baïgorry, Saint-Jean-Pied-de-Port, Cize en France, liés à l'utilisation de pâturages autrefois communs quand les deux vallées

[11] Après de longues discussions les représentants Don Miguel de Salvà, Hyacinte Serrani et Pierre de Marca aboutissent à l'accord de Llívia, le 12 novembre 1660.

appartenaient au même royaume. Au début du dix-huitième siècle. Le Plan Choiseul est décrété par la France et l'Espagne pour régulariser la situation. La Commission Internationale Caro-D'Ornano est dépêchée pour régler le litige. Il faut cependant attendre le Traité d'Elizondo du 27 août 1785 pour qu'une ligne partage la Haute et la Basse Navarre en passant par le Pays Quint. Cette ligne n'entre toutefois jamais en vigueur du fait des réticences des bergers des deux vallées.

En 1789, lors de la rédaction des cahiers de doléances, les habitants du Béarn et de Bigorre demandent que la frontière avec leurs voisins espagnols soit clairement définie. Cette demande n'aboutit pas et dès 1795 les guerres révolutionnaires modifient le tracé de la frontière. Le Traité de Basilea de juillet 1795 ne parvient pas à la ramener à son état précédent. Le Directoire porte cependant ses efforts vers la concrétisation du projet de "frontière de fer" de Vauban et achève de faire coïncider frontières fiscale et politique. Les traités de lies et de passeries sont interdits. Le mythe de la frontière naturelle, à mi-chemin entre le rationalisme des Lumières et le naturalisme de Rousseau, est né.

La frontière est franchie quelques années plus tard par Napoléon Bonaparte qui envahit le Nord de l'Espagne en 1808 et place son frère Joseph aux commandes du pays. La greffe des structures centralistes napoléoniennes sur le terreau espagnol achève de supprimer les privilèges dont jouissaient certaines régions espagnoles. En particulier, le Pays Basque, dont la frontière fiscale est portée sur les Pyrénées (auparavant elle était fixée sur l'Ebre alors que la frontière politique était sur les Pyrénées). La chute de l'Empire se solde par la signature du Traité de Paris du 20 juillet 1814 qui crée une commission mixte paritaire chargée de réguler les conflits relatifs à la démarcation de la frontière.

De 1827 à 1856, le Pays Quint est secoué par de nombreuses rixes plus connues sous le nom de Guerre des Limites (Desplat, 1993 : P. 27). Le conflit est désamorcé par un accord conclu entre Napoléon III et Isabelle II qui tentent de trouver une solution pragmatique. Des commissions bipartites sont formées à cet effet. Ces dernières optent pour une stratégie originale de délimitation. Tout d'abord, en divisant la chaîne montagneuse en trois parties (occidentale, centrale et orientale), ensuite en consultant les populations frontalières afin de déterminer le tracé le plus consensuel. Cette approche "par le bas" contraste avec les méthodes étatistes employées jusqu'alors. Ces commissions achèvent le tracé de la partie occidentale le 2 décembre 1856, celui de la partie centrale le 14 avril 1862 et celui de la partie orientale le 26 mai 1866, date de la

signature de l'acte final du Traité des Limites. Le résultat de cette politique est la fixation de six cent deux bornes de l'Atlantique à la Méditerranée. Le tracé est extrêmement sinueux mais accepté par la population pyrénéenne.

Ce tracé suit les accords locaux de lies et passeries, rétablis pour l'occasion, fixant traditionnellement l'usage commun des ressources entre les différentes vallées. Le texte précise d'ailleurs dans son article 14 qu'en ce qui concerne le Guipúzcoa et la Navarre, les frontaliers ont le droit de lier entre eux toutes sortes d'arrangements. L'article 12 du dit accord prévoit que les eaux, chemins et fontaines traversés par la frontière sont utilisables par les ressortissants des deux Etats. En outre, chaque année au mois d'août le bornage doit être vérifié. Le Traité des Limites fait encore autorité à l'époque contemporaine, et il n'a été que légèrement modifié par l'accord du 8 février 1973 qui instaure de nouvelles recommandations : la frontière est divisée en six secteurs pour faciliter l'entretien du bornage, une bande de terrain de quatre mètres de largeur nette et "*sans végétation arborescente et arbustive*" est imposée pour marquer la limite, toute construction est interdite à moins de dix mètres de la frontière. En outre, une commission mixte paritaire est chargée de faire respecter ces décisions. Des tensions persistent malgré tout à Irati, dans les Aldudes, en Pays-Quint et sur la Bidassoa (Fernández de Casadevante Romani, 1990b) où la contrebande continue de plus belle. Des produits espagnols sont vendus en France et vice-versa.

C'est justement la rivière Bidassoa qui est à l'origine de la constitution de la Commission Internationale Paritaire des Pyrénées (CIP) le 19 juin 1875, afin de régler les litiges relatifs au partage des eaux entre les pêcheurs français d'Hendaye et les pêcheurs espagnols d'Irun et de Fontarabie. Numériquement restreinte, la CIP est pourtant un organisme formé par des délégués français et espagnols siégeant à Paris et à Madrid qui est rapidement appelé à chapeauter les nombreuses associations sectorielles qui vont naître au gré des nécessités transfrontalières entre la France et l'Espagne. Progressivement, les accords locaux passent sous le giron des gouvernements français et espagnols qui les insèrent dans des traités internationaux.

Malgré les liens politiques qui unissent les deux gouvernements de Front populaire dans les années trente, le Gouvernement de Léon Blum ferme la frontière franco-espagnole dès le début du conflit. Après l'invasion nazie, les réfugiés espagnols sont conduits au camp de Gurs (Pyrénées-Atlantiques). Les gouvernements autonomes basques et catalans s'exilent en France, et cherchent à attirer l'attention des

gouvernements démocratiques sur leur sort. En vain. La frontière devient source de séparation.

***

La recherche de frontières stables est au fondement de l'Etat moderne. Reste à savoir si le dépassement de celles-ci est l'une des prérogatives de l'ère post-moderne, si tant est que nous en soyons arrivés à une telle phase.

Dans tous les cas, le franchissement des frontières étatiques par le biais de politiques de coopération transfrontalière est un acte éminemment symbolique. Au-delà du simple aspect bureaucratique qu'implique ce changement à travers la modification et l'assouplissement des textes en vigueur, il est une dimension allégorique référant directement aux rituels de passage observés par les anthropologues. Malgré les apparences, le franchissement de la frontière repose sur une reconnaissance implicite de cette limite. Il est donc peut être plus juste de considérer ce rituel comme une transition encadrée (le passage de l'enfance à l'âge adulte ou de la vie à la mort selon des règles institutionnalisées) que comme la simple transgression de l'ordre établi (où les règles sont soigneusement biaisées). Dans ces conditions, il n'est pas illogique de considérer que la phase préalable à l'établissement de politiques de coopération transfrontalière telles qu'INTERREG –la phase de préparation au rituel de passage– repose en premier lieu sur la constitution d'un réseau d'entités infra-étatiques et supra-étatiques plus autonomes par rapport aux gouvernements centraux, objet du chapitre suivant.

# 3. Le renouveau des politiques de développement territorial en France et en Espagne

*"Je ne suis pas dieu. Je ne crée rien. Aussi n'ai-je pas créé cette pensée. Je ne lui connais ni père ni mère. Elle existait longtemps avant moi ; elle est donc vraie. L'Homme n'invente pas la réalité. A moins qu'il ne soit aveugle, il se borne à la reconnaître quand il la rencontre"*

Jack London, "L'enfant des eaux", *Histoire des îles.*

Au sein du nouvel environnement politique et économique caractérisant les années soixante-dix, la conjonction des revendications pour le transfert des compétences de l'Etat vers les entités infra-étatiques et les institutions communautaires accentue la modification des structures politico-territoriales des Etats européens dans le sens d'une plus grande marge d'autonomie des collectivités territoriales et une présence accrue des instances européennes. L'intégration de nouveaux niveaux de gouvernance territoriale est générale, néanmoins, ce processus s'effectue selon une intensité variable et des temporalités différentes (Balme, 1994b : P. 17).

En France et en Espagne, ce double mouvement de globalisation et de dévolution se traduit par la constitution de deux politiques de décentralisation *"rétrospective et prospective"* (Duran, Thoenig, 1996 : P. 580). Rétrospective car la décentralisation entérine des revendications établies de longue date ; prospective car cette réforme ouvre de nouvelles perspectives d'action aux acteurs territoriaux. Ces politiques s'effectuent de façon contradictoire dans un pays et dans l'autre. En France, la décentralisation est d'envergure limitée et s'effectue sous le contrôle étroit des services centraux de l'Etat qui conservent de larges compétences. La multiplication des autorités territoriales locales, départementales et régionales en parallèle aux services déconcentrés de l'Etat en fait un système à tendance centripète où le pouvoir se répartit en fonction d'un ensemble de cercles concentriques (Abélès, 1989 ; Smith, 1996 : P. 118 ; 1997b : P.

711). En Espagne, le processus autonomique a radicalement réformé l'organisation territoriale précédente. L'Etat central s'est engagé à transférer de larges compétences aux nouveaux gouvernements régionaux dont le pouvoir fluctue en fonction des statuts accordés. Il s'agit d'un système à tendance centrifuge consistant à répartir le pouvoir entre les niveaux étatique et régional (Fernández Espinar López, 1998 : P. 381).

Les conséquences de ces modifications sur les politiques de développement territorial sont importantes. En France, du fait de la fragmentation des niveaux de gouvernance, les contrats entre les services centraux de l'Etat et les collectivités territoriales sont devenus les outils privilégiés de l'action publique (Alvergne, Taulelle, 2002). En Espagne, la coexistence de deux niveaux de gouvernement –régional et stato-national– aux compétences définies de façon rigide a eu tendance à cloisonner les politiques de développement entre le niveau étatique et régional d'une part, et entre les différents niveaux régionaux d'autre part (Lasagabaster Herrarte ; 1995 : P. 203). Dans les deux cas la concurrence horizontale entre collectivités territoriales et la compétition verticale entre territoires se sont accrues.

Après avoir examiné les causes et conséquences des processus de décentralisation sur les relations centre-périphérie en France et en Espagne, nous nous pencherons sur les changements impulsés par ces dynamiques au niveau des politiques de développement territorial.

### 3.1. La décentralisation en France et en Espagne

Considérés dans une perspective comparative et synchronique, les mouvements de décentralisation français et espagnols ressortent de la même volonté d'ouverture des structures de l'Etat aux intérêts territoriaux. La conjonction des volontés décentralisatrices des forces de gauche et de la droite libérale favorise ce processus. A des degrés divers, la dynamique de décentralisation reste donc attachée à un renforcement de la démocratie participative. La République "une et indivisible" se transforme donc en un Etat unitaire décentralisé de façon fonctionnelle, alors que la dictature franquiste laisse place à une démocratie reconnaissant les identités régionales. Indépendamment des différences contextuelles, dans les deux cas, la volonté réformatrice s'est arrêtée en chemin. La décentralisation française n'a pas instauré de réelles arènes politiques locales et régionales déconnectées du jeu stato-national et le processus autonomique espagnol n'a pas abouti à la mise en place d'un régime fédéral.

Ces deux systèmes sont donc encore largement en devenir et font l'objet de tensions politiques contradictoires.

### 3.1.1. Le cas français : de l'administration républicaine à la gouvernance territoriale

En France, l'Etat est un organe fondamental héritier de plusieurs siècles de centralisation ininterrompue dont le système inauguré par la Constitution de 1958 n'est qu'un des avatars (Formery, 1996 : P. 138). Les services déconcentrés de l'Etat représentent et rendent opérationnelles les décisions de la puissance publique au niveau local. Les préfectures dirigées par un préfet nommé par le gouvernement central disposent d'un pouvoir de décision, de contrôle et de police important dans le cadre du département.

Créés en 1791 et peu modifiés par la suite, les départements sont des institutions infrarégionales tournées vers la solidarité. Avec cent départements métropolitains dont une ville-département (Paris), quatre départements d'outre-mer et deux collectivités à statut particulier, la France multiplie les intermédiaires locaux. Une assemblée et un président animent les départements. Enfin, avec plus de trente six mille communes et autant de maires et de conseils municipaux, la France détient le record de l'émiettement communal en Europe. Avant 1982, il n'existe pas d'institution régionale élue au suffrage universel en France. En 1964, vingt-deux circonscriptions régionales sont créées afin de servir de cadre d'application au plan. Elles sont dirigées par une Conférence Administrative Régionale (CAR) regroupant les préfets des départements, le nouveau préfet de région[12] et les services déconcentrés des ministères, ainsi que par une Commission de Développement Economique Régional (CODER) instituée pour représenter les forces vives de la région. L'échec du référendum de 1969 sur la régionalisation semble les condamner à un rôle subalterne. En 1972, les régions deviennent des Etablissements Publics Régionaux (EPR), ce qui leur ouvre la possibilité

[12] Les préfets de régions sont les préfets du département correspondant au chef-lieu de la région. Le préfet de la région Aquitaine correspond ainsi au préfet de la Gironde, le préfet de Midi-Pyrénées est aussi préfet de Haute-Garonne et le préfet du Languedoc-Roussillon est également en charge de l'Hérault. Originellement, le rôle du préfet de région différait de celui des préfets de département. Il était plus un animateur qu'un réel décideur. Néanmoins, comme nous le verrons par la suite, la gestion des fonds structurels leur a permis de réaffirmer leur emprise sur les territoires locaux (Nay, 2001 : P. 459).

d'obtenir une personnalité légale et une assemblée élue indirectement. Les CODER sont remplacées par des Comités Economiques et Sociaux (CES) (Jouve, 1997 : P. 348).

Pourtant, malgré les structures rigides et centralisées du modèle d'administration républicaine français, les acteurs locaux établissent des stratégies à la marge. Pour Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig (1975 : P. 3) :

> *"Le réseau des unités qui interviennent dans la gestion territoriale des affaires publiques forme donc un système complexe structuré par l'interpénétration des filières qui en constituent les diverses fonctions (administrative, politique, économique, etc.). Le monde des fonctionnaires, l'univers des maires et des élus, l'ensemble des groupements économiques s'interpénètrent profondément. Chaque filière régule l'autre en même temps qu'elle est régulée par elle."*

L'une des bases de ce système est le cumul des mandats qui crée de grands notables locaux disposant d'un "*pouvoir périphérique*" (Grémion, 1976). Ces notables sont les relais locaux des préfets (Worms, 1966 : P. 249) qui sont eux mêmes en relation avec leur ministère. Ce jeu complexe d'interdépendance croisée relie les hautes instances de l'Etat aux administrés et permet d'amortir les effets de la centralisation.

Les réformes décentralisatrices de 1982 constituent une impulsion sans précédent malgré les tentatives précédentes illustrées par les rapports Peyrefitte (1976), Guichard (1976) et le projet Bonnet (1978) (Mazey, 1996 : P. 61). Portée par les mouvements régionalistes, écologistes, autogestionnaires, la gauche traditionnelle et certains réformateurs libéraux, la décentralisation est un des thèmes principaux de la campagne du candidat socialiste François Mitterrand. Aussitôt après son élection en mai 1981, les premières mesures sont adoptées. En particulier, la Loi sur les Droits et Libertés des Communes est mise en place le 2 mars 1982. Elle délègue de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, transfère des pouvoirs aux élus de ces collectivités et met fin au régime de tutelle *a priori* de l'administration déconcentrée sur les entités décentralisées (Mény, 1987 : P. 88 ; Mazey, 1994 : P. 203). Les régions accèdent par la même occasion au statut de collectivités territoriales (cf. carte 2). Toutefois, il faut attendre 1986 pour voir se dérouler les premières élections régionales. Les conséquences sont importantes pour les préfets régionaux qui deviennent momentanément des "commissaires de la république" et qui perdent le pouvoir exécutif

régional au profit des présidents de conseils régionaux. Ces régions ont une vocation fonctionnelle qui reste très affirmée (Quermonne, 1963 : P. 851). Leurs compétences portent sur l'urbanisme, les transports, l'éducation (lycées), la formation, la planification économique, l'action culturelle et environnementale. En échange, les départements conservent leur rôle de défenseur des politiques de solidarité ; principalement la formation professionnelle, l'assistance sociale –revenu minimum, gestion des services sanitaires– et l'éducation –collèges–. Les communes se voient affectée la gestion du sol à travers de nouvelles compétences en matière d'urbanisme et d'équipements publics de proximité (Delcamp, 1998 : P. 7).

Pour certains auteurs (Gerbaux, Muller, 1992 : P. 99), à partir de la réforme de 1982, la France serait passée d'un régime d'"*administration locale*" à un régime de "*gouvernement local*". Pourtant, l'analyse comparée montre que ces transformations ont été beaucoup plus limitées que dans le cas espagnol, où la politique de la table rase a été menée beaucoup plus loin (Keating, 1983 : P. 237). Dans les faits, les régions connaissent de sérieuses limites à leur compétence et si en 1982 un statut spécial est accordé à la région Corse, c'est en prenant bien soin de préciser qu'"*il n'existe pas de peuple corse*" en contrepartie (Balme, 1995b : P. 167).

Malgré l'apparition d'un personnel politique plus entrepreneurial, notamment à l'échelle locale, l'une des conséquences de la décentralisation a été l'accroissement du pouvoir des notables[13], généralement maires de grandes villes et députés à l'Assemblée Nationale. En effet, les compétences supplémentaires des collectivités territoriales on été mises à profit pour renforcer les ressources de ces élus en dépit des mesures de 1985 pour limiter le cumul des mandats (Thoenig, 1992 : P. 5). Les régions restent également concurrencées par les territoires plus anciens comme les départements et les communes ou plus récents comme les institutions intercommunales (Smith, 1995d : P. 117 ; Rondin, 1985 : P. 273). En fait, les régions restent pour la plupart des "*fédérations de*

[13] Les notables français sont apparus au sein de la démocratie censitaire du Second Empire (1852-1870). Par homologie structurale, on a reporté cette situation à l'époque contemporaine. Les notables sont des individus provenant d'un milieu social aisé leur donnant un statut privilégié et reléguant leur élection au rang d'épiphénomène. Leur réseau de connaissances leur permet d'occuper une position d'intermédiaire entre le système local et le système politique central. Si leur origine et leur engagement politique se sont diversifiés durant les vingt dernières années, leurs caractéristiques de base restent les mêmes : la longévité, le clientélisme et le cumul des mandats restent aux fondements de la définition du notable (Mabileau, 1992 : P. 83)

*départements*" (Mabileau, 1992 : P. 49) dont les répertoires d'action sont fournis par l'Etat et l'UE (Tilly, 1984 : P. 1989 ; Balme, 1997 : P. 179). Dans ces conditions, il n'est donc pas étonnant qu'à l'image des conseils municipaux, les autorités régionales se soient orientées vers la coopération interrégionale avec les autres régions françaises pour réguler des problèmes communs comme la gestion de l'eau (bassin Adour-Garonne) (Verpeaux, 1998 : P. 99).

De nouvelles réformes ont fait évoluer les structures administratives françaises durant les années quatre-vingt-dix et deux mille. En 1992 la Loi d'Aménagement du Territoire de la République a encouragé la coopération intercommunale. Après plusieurs tentatives de fusion et plusieurs vagues de regroupement, la coopération intercommunale a abouti à la mise en place de quinze mille organes de collaboration dont les plus récents sont les communautés de communes et les communautés de villes. En 1995, la Loi d'Orientation pour l'Aménagement du Territoire crée la notion de pays, reprise par le Gouvernement socialiste en 1999 avec la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire. Les pays ne sont pas un nouvel échelon administratif mais des territoires de projets fondés sur les solidarités naturelles qui traversent le territoire français. Il existe ainsi un pays basque, au sein duquel de multiples actions sont menées comme la promotion touristique par exemple. Enfin, notons que le projet de décentralisation porté par le Gouvernement du premier ministre Jean-Pierre Raffarin en 2003 consistant à transmettre la gestion de certaines catégories de fonctionnaires aux conseils régionaux s'est heurté à une opposition syndicale inflexible ayant abouti à l'annulation de la proposition. La décentralisation françaises semble ainsi condamnée à rester selon Jean-Claude Thoenig (1992 : P. 5) un :

> "[...] *processus incrémental radical de réforme, par opposition à un processus synoptique ou global qui aurait pour sa part élaboré une fois pour toutes la solution globale par la grâce du décideur central.*"

En effet, ni la fusion communale, ni l'élection directe des responsables des institutions de coopération intercommunale, ni le choix entre administrations départementales et régionales n'ont encore trouvé de solutions satisfaisantes.

### 3.1.2. Le cas espagnol : de la centralisation franquiste à l'Etat des autonomies

Le régime politique espagnol de l'après Guerre Civile se caractérise par une centralisation vigoureuse et un caractère autoritaire. Pour Juan Linz (1970 : P. 25), l'Espagne est un régime défini par quatre traits constitutifs. D'abord, il existe un pluralisme limité (phalangistes, chrétiens-démocrates, partisans de Primo de Rivera, monarchistes, militaires et membres de l'Opus Dei se confrontent parfois). Ensuite la mobilisation politique est faible, une grande partie de la population se dit apolitique. L'idéologie est également peu présente. Le contrôle social qui s'y exerce n'est pas total comme dans l'Allemagne hitlérienne où l'armée et la police politique sont omniprésentes. Puis, le régime est attaché aux valeurs traditionnelles mais réussit toutefois à se moderniser. Enfin un chef politique, le *caudillo* (capitaine), est seul à décider de la politique du pays, ce qui limite l'expression des groupes d'intérêts. En ce sens, le régime tout entier est tourné vers l'éradication des conflits internes à l'Espagne. Des syndicats verticaux corporatistes brisent la lutte économique entre travailleurs et patronat. Le système politico-administratif qui émerge de la "Révolution Nationale" est lui aussi un instrument visant à limiter les possibilités de contestation (Gunther, 1980 : P. 260).

Ce système répond à la décentralisation engagée après la victoire de la gauche sous la Deuxième République (1931-1939) qui avait accordé une large autonomie aux gouvernements régionaux galicien, basque et catalan. L'"Etat Intégral" républicain est soigneusement démantelé à la suite de la prise de pouvoir par les militaires menés par le général Franco. Il s'agit en grande partie d'un retour au système napoléonien de la Restauration (1875-1923) et de la dictature de Primo de Rivera (1923-1930).

Entre 1945 et 1955, l'administration locale est totalement réorganisée. Les maires et les gouverneurs civils (équivalents des préfets français) sont de nouveau nommés par le Gouvernement central. Tous sont liés au "Mouvement National", le parti du Gouvernement (Clegg, 1987 : P. 130). Les régions de la période précédente disparaissent au profit de cinquante conseils provinciaux (Barcelone conserve une corporation métropolitaine, c'est-à-dire un organisme intercommunal de gestion) et de huit mille vingt-deux conseils municipaux. Cette réforme n'est pas anodine et vise à détruire le filtre que constituaient les gouvernements régionaux entre les individus et l'Etat central afin d'uniformiser plus efficacement le pays.

Le système politico-administratif est complètement étanche aux revendications de la population. Mais si l'idéologie du franquisme est corporatiste, la pratique en est clairement clientéliste (Martinez-Allier, Roca, 1987 : P. 56). Les lieux de pouvoir sont réservées aux vainqueurs de la guerre et le reste de la population en est exclu (ouvriers, nationalistes basques et catalans, etc.) (Gunther, 1980 : P. 260). Ce mode de régulation est appelé "caciquisme"[14] et correspond historiquement à la relation nouée entre notables locaux et autorités politiques sous la Restauration (1875-1923) (Pasquier, 1997 : P. 80).

Néanmoins, les années soixante et soixante-dix sont le théâtre de grands changements sociaux que la dictature ne parvient pas à canaliser. L'urbanisation rapide, l'exode rural, la prolétarisation des grands centres urbains posent de graves problèmes. Les collectivités territoriales n'ont ni la capacité de décision, ni les moyens financiers pour y faire face. Sans ressources locales et sans planification urbaine, Madrid, Barcelone, Bilbao deviennent des foyers de contestation contre le régime en place (Clegg, 1987 : P. 130).

A la mort du général Franco en 1975, le pays entre dans une période de transition à tous les points de vue : culturelle, économique et surtout politique (de Esteban, López Guerra, 1983 : P. 25). Après quarante ans de centralisation autoritaire sur le modèle français napoléonien, le système politique espagnol entame un mouvement de décentralisation radical, nommé "processus autonomique" et qui est l'objet de tensions permanentes.

La Constitution de 1978 inaugure un système politique original, mi-fédéral, mi-unitaire. Le texte apparaît grâce aux efforts du Gouvernement de droite modérée (*Unión del Centro Democrático* –Union du Centre Démocratique–, UCD) dirigé par Adolfo Suárez et à l'assentiment des autres forces politiques espagnoles[15]. Cette constitution tâche de résoudre les problèmes qui minent l'Espagne depuis le dix-neuvième siècle, c'est à dire surtout la nécessité d'unir le pays tout en donnant un certain degré d'autonomie aux nationalités qui le composent (Ortega y Gasset, 1981). La menace que représente le terrorisme d'extrême gauche et d'extrême droite (ETA –*Euskadi Ta Askatasuna*– Pays Basque et Liberté, GRAPO –*Grupo Armado Revolucionario del*

[14] En référence aux chefs de tribus amérindiennes (d'Arcy, Baena del Alcazar, 1986 : P. 3).

[15] Ce consensus, dont le résultat le plus visible fut l'établissement du Pacte de la Moncloa (octobre 1977) pour une gouvernance modérée des partis politiques, serait le signe d'un consensus inhérent à la nouvelle démocratie espagnole selon certains auteurs (Martinez-Allier, Roca, 1987 : P. 56).

*Primero de Octubre*– Groupe Armé Révolutionnaire du Premier Octobre) et les *pronunciamientos* (comme le coup d'Etat avorté du colonel Tejero le 23 février 1981) poussent à rédiger un texte consensuel et pragmatique (Díaz López, 1985 : P. 237).

Le nombre de communes est légèrement réduit. Les quelques huit milles unités restantes représentent le niveau de base des institutions territoriales, dirigées par un maire élu et un conseil municipal. Certaines municipalités comme Valence et Bilbao, disposent également de leur propre organe de coopération intercommunale dénommé aire métropolitaine. D'autres organes de coopération existent (environ soixante-dix comarques et *mancomunidades*). La dépendance des instances locales par rapport au gouverneur civil n'est brisée que tardivement[16]. Les premières élections locales libres n'ont lieu qu'en 1979, soit après les élections nationales de 1977 et 1979, ce qui favorise une stato-nationalisation et une régionalisation très forte des enjeux locaux. En découle une solidarité partisane très prégnante (Capo Giol, 1991 : P. 143 ; Fernández Espinar López, 1998 : P. 381) y compris dans les municipalités les plus petites du territoire. Le niveau communal apparaît en outre comme le grand perdant de la décentralisation par rapport aux compétences acquises par les gouvernements régionaux dont les dirigeants sont à la tête d'administrations calquées sur le modèle étatique et disposant de larges ressources.

Deux voies sont en effet offertes aux représentants des régions espagnoles. D'une part ceux-ci peuvent profiter des compétences importantes offertes par l'article 151 de la Constitution mais en passant par un système de référendums complexes (dont la Catalogne, la Galice et l'Euskadi sont exemptées en raison de leur différence "ethnique" historique et des droits attenants dont elles avaient profité sous la Deuxième République)[17]. D'autre part, ils peuvent choisir de suivre la voie normale de l'article 143, qui leur offre des compétences moindres mais leur ouvre cependant la possibilité d'accéder à des compétences élargies après un délai de cinq ans.

Le résultat de ce système complexe est la création de dix-sept communautés autonomes s'organisant selon leurs propres besoins (cf. carte 3). La Constitution de 1978 prévoit dans son Titre VIII que l'aménagement du territoire, le développement économique, l'agriculture et la pêche, les transports régionaux, l'environnement, le

[16] Depuis 1996, les gouverneurs civils se nomment délégués du gouvernement et leurs compétences ont été modifiées.

[17] L'Andalousie, après une intense mobilisation politique accède aux compétences de l'article 151, malgré le fait qu'elle n'ait pas répondu à tous les réquisits.

patrimoine, la culture et la recherche, la langue, l'enseignement et l'organisation des institutions d'autogouvernement relèvent des communautés autonomes (Garraud, 1994, P. 161 ; Letamendia, 1997 : P. 51). Ceci explique pourquoi le régime territorial d'organisation des communes, organismes intercommunaux et provinces diffère grandement d'une communauté autonome à l'autre. Le statut de la communauté autonome d'Euskadi laisse ainsi une grande marge de manœuvre à ses provinces, aussi appelées "territoires historiques" (Leguina Villa, 1984 : P. 213), alors que celui de la Catalogne s'efforce de revenir en vain au système traditionnel des comarques et gommer l'actuelle carte administrative des provinces, héritage du dix-neuvième siècle[18]. En règle générale cependant, les provinces s'occupent de la coordination des services municipaux alors que les communes sont chargées des réseaux d'assainissement et d'approvisionnement, des infrastructures sportives et culturelles locales et de certains services sociaux.

L'une des conséquences inattendues de la constitution des gouvernements autonomes a été la limitation des relations inter-administratives internes à l'Espagne. Si dans le cas de la coopération entre les ministères de l'Etat central et les gouvernements autonomes des conventions sont établies de façon sporadique, les conventions entre administrations autonomiques sont pratiquement inexistantes, poussant ainsi les gouvernements régionaux vers la coopération de droit privé (comme c'est notamment le cas en ce qui concerne les chaînes de télévision autonomiques). Cette limitation repose sur une interprétation rigide de la légalité selon laquelle si certaines matières nécessitent l'appui de plusieurs communautés autonomes pour être menées à bien c'est qu'elles ressortent des compétences de l'Etat central, garant de la cohérence territoriale de l'Etat (Lasagabaster Herrarte, 1995 : P. 203).

Ce système politique est en tension permanente entre deux postures idéologiques opposées (Moreno, 1997 : P. 102). D'une part, le Gouvernement espagnol et les communautés autonomes les plus pauvres souhaitent un réalignement des compétences administratives et une péréquation territoriale financière afin d'homogénéiser politiquement et socialement le territoire. Cette volonté s'est traduite en juin 1982 par le projet de Loi Organique d'Harmonisation du Processus Autonomique (LOAPA –*Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*) lancé par le Gouvernement

[18] Selon cette même dynamique, le Gouvernement aragonais a récemment mis en place de nouvelles comarques se superposant aux structures déjà en place.

socialiste de Felipe González (Díaz López, 1985 : P. 237) afin de généraliser progressivement les compétences des communautés autonomes de l'article 151 au reste des régions (Keating, 1998), ou encore par la fondation d'un Fonds de Compensation Interterritorial pour organiser les transferts des communauté autonomes les plus riches vers les plus pauvres et maintenir ainsi la solidarité stato-nationale. D'autre part, le "fait différentiel" revendiqué par certaines communautés autonomes consiste pour les communautés autonomes les plus riches (en premier lieu la Catalogne et l'Euskadi) à exiger sans cesse de nouvelles compétences à l'Etat central en raison de leur caractère particulier afin de maintenir leur différence par rapport aux autres. Ces revendications portent entre autre sur la part des impôts géré par la propre communauté. Sur ce plan, les gouvernements basque et navarrais disposent d'un régime de faveur nommé *concierto economico* (concertation économique) qui leur permet de lever l'impôt eux-mêmes et de n'en reverser qu'une partie (le *cupo* –la quote-part–) au Gouvernement central (Díaz López, 1985 : P. 236).

Le "fait différentiel" a également provoqué un appel d'air qui se traduit par la revendication de compétences élargies, l'apparition de partis à vocation locale et régionale là où traditionnellement les partis étatiques dominaient, ou encore l'émergence d'une identité régionale redécouverte (Genieys, 1997 : P. 165 ; Maíz, 1999 : P. 173 ; Maíz, Beramendi, Grau, 2002 : P. 379), y compris parmi les anciennes élites dirigeantes franquistes[19].

Ce processus d'imitation et de concurrence (Moreno, 1997) entre territoires régionaux et Etat est régulé par un Tribunal Constitutionnel bâti sur le modèle kelsénien. Il s'agit d'un système en constante évolution. La ressemblance avec un régime fédéral s'arrête pourtant là. Sur la base des travaux de Charles D. Tarlton (1965 : P. 861), Ferran Requejo (2001 : P. 110) préfère utiliser le terme de "*fédéralisme asymétrique*", puisque les régions composant l'Etat espagnol ont des compétences à géométrie variable. Ainsi, le Sénat espagnol n'a rien d'une chambre haute de représentation égalitaire des Etats fédérés, pas plus que les communautés autonomes n'ont de capacité spécifique de représentation internationale (Saiz Arnaiz, 1995 : P. 293).

[19] Dont l'un des cas les plus symptomatiques est probablement la reconversion de Manuel Fraga, ex-ministre du général Franco, en président "galicisant" de la communauté autonome de Galice sous l'égide du parti de centre-droit *Alianza Popular* (Alliance Populaire –AP–) devenu *Partido Popular* (Parti Populaire –PP–) dans les années quatre-vingt-dix.

## 3.2. Les mutations des politiques de développement territorial en France et en Espagne

Le changement de structures politico-territoriales consécutif à la crise économique des années soixante-dix est entériné par les lois de décentralisation de 1982 en France et la Constitution de 1978 en Espagne. Ce changement affecte directement les politiques de développement territorial engagées dans ces pays (Morata, 1997 : P. 122). Les deux axes constitutifs de l'action publique étatique évoluent rapidement. D'une part, la mise en œuvre de grands chantiers infrastructurels est progressivement concurrencée par la promotion des actions locales. D'autre part, la relation entre les services centraux de l'Etat et les entités infra-étatiques évolue d'un modèle d'administration modernisatrice fonctionnant sur la base de l'interventionnisme administratif vers la concertation entre autorités de plusieurs niveaux par l'intermédiaire de contrats en France et de conférences inter-gouvernementales en Espagne. La présence accrue des acteurs communautaires renforce ce mode de régulation en France et tend à déstabiliser partiellement ce système en Espagne. Les nouvelles capacités institutionnelles octroyées par la politique de décentralisation aux autorités territoriales ont pour conséquence de renforcer la concurrence inter-territoriale horizontale entre autorités décentralisées et verticale entre territoires de différents niveaux. Dans un contexte de raréfaction relative des ressources et d'autonomie juridique grandissante, les acteurs territoriaux n'ont d'autre choix que de tenter d'imposer leur présence au sein de la nouvelle structure d'opportunité sous peine de se voir dépasser par le reste des acteurs.

### 3.2.1. Le cas français : de la technocratie au contrat

En France, la politique de développement territorial est engagée sur le modèle de la *Tennessee Valley Authority* (1929), développé aux Etats-Unis. Ce n'est pourtant qu'à partir de 1945 que débute à proprement parler la politique d'aménagement du territoire en France sur une base technocratique centralisée. L'intégration des élites issues des grandes écoles (Ponts et Chaussées, Ecole Nationale d'Administration, Ecole Polytechnique) aux "grands corps" de l'Etat (Suleiman, 1979 ; Mény, 1989 : P. 387) et la création du Commissariat au Plan en 1946 permettent de s'attaquer aux déséquilibres territoriaux renforcés par la modernisation rapide des structures économiques du pays.

Plusieurs problèmes sont à résoudre. En premier lieu, l'agglomération parisienne fait figure de capitale surdéveloppée par rapport au reste du territoire et les villes de province sont insuffisamment équipées pour constituer un réel contrepoids. En second lieu, "deux Frances" s'opposent le long d'une ligne imaginaire Le Havre/Marseille. La France de l'Est, industrialisée et densément peuplée et la France de l'Ouest, rurale, à la densité faible.

Les premières interventions s'appliquent à reconstruire le pays, tout en le modernisant, respectant ainsi la volonté du Conseil National de la Résistance exprimée en 1944. De 1946 à 1952, le plan Monnet porte ses efforts sur le charbon, l'acier, le transport ferroviaire, l'électricité et le matériel agricole. En parallèle à ces actions sectorielles, une Mission de la Décentralisation Industrielle est créée au Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisation. Cette structure est la concurrente directe du Commissariat Général du Plan de Modernisation et d'Equipement.

Les années cinquante constituent un tournant puisqu'une politique d'aménagement du territoire est établie. Le général De Gaulle appuie cette transformation : "[Il faut] *aménager le territoire, c'est-à-dire remodeler la structure et la figure de la France*". La Direction de l'Urbanisation du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisation devient en 1950 la Direction de l'Aménagement du Territoire. Le premier Plan National d'Aménagement du Territoire est élaboré la même année. Quatre objectifs sont visés : la décentralisation industrielle (ce qui signifie d'une part limiter l'installation d'entreprises à Paris et d'autre part créer un Fonds National d'Aménagement du Territoire pour assurer la péréquation), la rénovation de l'agriculture, l'équipement touristique et la décentralisation culturelle. En 1955, ces objectifs sont réaffirmés par la création d'outils spécifiques : la procédure d'agrément pour l'installation d'entreprises en Ile de France, la régionalisation des programmes et le Fonds de Développement Economique et Social.

Le début des années soixante est marqué par la création de la DATAR. Cette direction mène des actions interministérielles à travers son réseau d'experts travaillant en collaboration étroite avec le Commissariat au Plan, qui englobe désormais la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire. Cette évolution institutionnelle signifie la fin de l'opposition entre Commissariat au Plan et Direction de l'Aménagement du Territoire. En 1960, les CAR sont mises en place et dès 1964, des préfets de région administrent les programmes de l'Etat. Les plans nationaux se régionalisent à partir du cinquième plan (1962-1965). Un Schéma Directeur

d'Aménagement et d'Urbanisme est fixé pour contrôler la croissance de l'agglomération parisienne ainsi qu'une batterie de lois relatives aux villes (politique des métropoles d'équilibre en 1965, politique des villes nouvelles en 1970, politique des villes moyennes en 1971). Le développement passe encore par l'appui aux industries nécessitant une grande quantité de main d'œuvre et susceptibles d'entraîner la création de pôles de croissance (Perroux, 1964) comme à Fos-sur-mer et Dunkerque. La protection du milieu naturel commence à être prise en compte avec l'ouverture de parcs nationaux en 1960 (Pyrénées occidentales) et de parcs régionaux en 1967 (Vanoise, Mercantour) (Balme, Jouve, 1996 : P. 219).

La crise pétrolière n'épargne pas la politique de développement territorial française qui faisait pourtant office de modèle. Après l'ère de la gestion territoriale technocratique[20], les relations entre l'Etat et le territoire s'acheminent vers une base contractuelle. L'Etat conserve cependant une place importante (Keating, 1993 : P. 373). La crise de 1973 touche durement la France. Sept cent mille emplois disparaissent entre 1975 et 1980 et le taux de croissance annuel moyen ralentit de 6% en 1960 à 2% en 1974. Les politiques tournées vers le développement territorial se détournent de leur fonction planificatrice pour jouer les pompiers dans les zones en crise (Lille-Roubaix-Tourcoing, Fos-sur-mer). Les grands projets passent à un second plan au profit d'actions de petite envergure. En 1984, quinze pôles de conversion sont définis (Calais, Albi, La Cyotat, etc) mais la croissance économique limite ces actions qui deviennent de plus en plus ponctuelles et libérales. En 1986, Jacques Chirac instaure des zones d'entreprises, c'est-à-dire des zones franches offrant des avantages fiscaux aux entrepreneurs souhaitant s'y implanter.

Ce n'est qu'au début des années quatre-vingt-dix que l'Etat récupère sa fonction planificatrice, redéfinie il est vrai, autour des notions de développement durable et de contractualisation. La transition vers un modèle plus ouvert est en germe depuis une quinzaine d'années. Les prémisses de ce nouveau mode d'action apparaissent en 1975 avec les premiers contrats de pays, créés pour redynamiser les zones rurales en se basant sur les initiatives locales (création de coopératives en milieu rural, obtention de labels de qualité aux producteurs de produits agricoles, etc.). Les exécutifs régionaux profitent de ce système à partir de 1982. Des contrats de plan Etat-région intégrant différents axes prioritaires sont élaborés après discussion entre les Secrétariats Généraux à l'Action

[20] Bruno Jobert et Pierre Muller (1994 : P. 21) qualifient ce système de "*Keynésiano-colbertisme*".

Régionale (SGAR) et les conseils régionaux concernés. Ces orientations sont prises en compte par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire qui établit les priorités nationales. Le résultat de ces débats est la mise en place de vingt-six contrats de plan Etat/région renouvelés tous les quatre à cinq ans. Ces derniers rassemblent l'ensemble des initiatives jugées nécessaires par les autorités régionales en fonction des priorités du gouvernement central (établissement de lignes de train à grande vitesse, réhabilitation de sites historiques, etc.).

L'enracinement des fonds structurels à partir de 1988 permet de consolider cette dynamique. En effet, la Commission Européenne est porteuse d'objectifs et de méthodes laissant une grande marge d'autonomie aux autorités décentralisées. Généralement concentrées au niveau du Secrétariat Général aux Affaires Européennes (SGCI) puis transmises au Comité de Représentation Permanente (COREPER) où siègent les représentants français auprès du Conseil des Ministres de l'UE, les décisions concernant les fonds structurels restent sous la responsabilité du Gouvernement français. En revanche, la mise en œuvre de ces fonds s'effectue sur la base d'une autorité de gestion qui réunit les délégués de diverses autorités locales et régionales ainsi que des acteurs privés sous la direction du SGAR compétent. Comme le souligne Romain Pasquier (2000), la progressive synchronisation des programmes des fonds structurels et des contrats de plan Etat/région (2000-2006) renforce la complémentarité de ces deux modalités d'action publique concertée mais provoque parfois des rivalités entre acteurs territoriaux.

Ainsi, les nouvelles capacités acquises par les territoires infra-étatiques en matière de politiques de développement font d'eux des acteurs à part entière du nouveau jeu politique. Malgré des transferts financiers limités opérés par les services de l'Etat central et les instances communautaires, les représentants territoriaux génèrent désormais en toute légalité leurs propres politiques de développement. Les communes de grande taille sont ainsi particulièrement actives en matière de politiques de développement économique, du fait de leurs services internes ou de l'adjonction de bureaux de développement privés. Le panel d'intervention est large et s'étale de la création de pépinières d'entreprises jusqu'à l'établissement de formations pour les personnes sans-emplois. Ce mode d'exécution ne se vérifie pas au niveau des petites municipalités, qui restent souvent dépendantes des services de l'Etat compétents (Keating, 1993 : P. 373) à moins de transférer ces compétences à un organisme intercommunal. En contrepartie, les exécutifs départementaux tendent à se spécialiser

dans le développement rural, en captant notamment certains fonds communautaires comme le programme LEADER avec l'aide d'acteurs tiers comme les Chambres d'Agriculture ou les associations d'agriculteurs (Delcamp, 1998 : P. 7). Reste qu'en matière d'impulsion économique, les conseils régionaux restent *a priori* les institutions compétentes de par leur participation aux contrats de plan, seules initiatives territoriales de grande ampleur.

La division des compétences opérée en 1982 établit ainsi de nombreuses compétences partagées à l'image du développement territorial. Désormais, les élus territoriaux évoluent au sein d'un contexte d'interdépendance et de concurrence. Interdépendance car les problèmes à résoudre ne sont plus obligatoirement l'apanage d'une seule administration et oblige régulièrement à établir des collaborations inter-institutionnelles. Mais ces attributions mettent aussi les acteurs territoriaux en concurrence directe entre eux. Il faut désormais lutter contre les territoires de même niveau pour imposer ses propres productions sur les marchés stato-national et international. Ce processus est l'enjeu d'une lutte politique et médiatique afin d'imposer sa marque de fabrique, ce qui va parfois de pair avec la régénération des cultures locales. Des "*coalitions territoriales*" (Keating, 1993 : P. 373) mêlant institutions publiques, semi-publiques et entrepreneurs locaux s'engagent ainsi à promouvoir les produits locaux, comme le tourisme ou les denrées agricole. En France, étant donnée la confusion entre territoires administratifs et territoires culturels, la forme de ces coalitions est variable, tout comme la nature du message identitaire véhiculé qui est parfois lié à un ensemble territorial reconnu (la Bretagne) ou à des identités institutionnelles fraîchement inventées (la région Centre). Certaines alliances tendent à s'institutionnaliser, notamment afin de prolonger cette politique au niveau international par la prospection des marchés étrangers par des agences spécialisées ou plus simplement par l'établissement de bureaux de *lobbying* à Bruxelles (Palard, 1995 : P. 517).

La concurrence s'établit également entre territoires de différents niveaux aux logiques de développement différentes. Cette situation reflète le cas de nombreuses entités locales (municipalités et conseils généraux) opposées aux stratégies régionales pour des raisons politiques (majorités différentes), économiques (intérêts différents) ou sociales (cultures politiques différentes). Dans le Languedoc-Roussillon par exemple, région extrêmement fragmentée à tous les niveaux, le Conseil Régional tendait jusqu'à une date récente à s'opposer aux stratégies de développement transfrontalier menées par

le Conseil Général des Hautes-Pyrénées, lui-même opposé au Conseil Municipal de Perpignan

### 3.2.2. Le cas espagnol : du bricolage institutionnel au redéploiement de l'action publique territoriale

En Espagne, les politiques de développement territorial démarrent sous l'impulsion des technocrates de l'Opus Dei qui souhaitent une ouverture des structures économiques. Jusque-là, les experts-modernisateurs se contentent d'appliquer les recettes des Etats voisins (France et Italie au premier chef)[21]. Du sortir de la Guerre Civile aux débuts de la planification territoriale, l'Espagne connaît cinq phases économiques : une période de stagnation et d'autarcie de 1939 à 1950, une amélioration de 1951 à 1956, une stabilisation de 1957 à 1960, une forte croissance de 1961 à 1964 et enfin l'ère des plans à partir de 1964.

Les deux premiers plans (1964-1967 et 1968-1971) se fondent sur la théorie des "*pôles de croissance*" (Perroux, 1955). Des industries entraînantes créent une dynamique verticale (en amont des fournisseurs de matières premières émergent, et en aval des distributeurs de produits finis apparaissent) et horizontale (infrastructures et services pour les travailleurs). Ces industries doivent produire des biens dont la demande est hautement élastique à la demande. Des pôles sont créés à Saragosse, Valladolid, Séville, Logroño, Villagarcía de Arosa et Oviedo. Le troisième plan (1968-1975) s'inspire des métropoles d'équilibre françaises afin de rééquilibrer le territoire face à l'expansion de Madrid et Barcelone vers lesquelles les populations rurales affluent en masse, laissant derrière elles des villages en voie de désertification et provoquant la constitution de quartiers d'immigrés dans les grands centres urbains. En parallèle, des grandes aires d'expansion industrielle sont implantées sur le territoire (Richardson, 1975 : P. 25). Ces grandes aires intègrent plusieurs pôles de développement et tâchent de les articuler en améliorant le réseau routier, les échanges entre industriels locaux.

En 1973, survient un changement de cap. Le Commissariat au Plan devient le Ministère de Planification du Développement. Son importance hiérarchique s'accroît.

[21] En particulier, l'agence responsable de la planification (*Instituto Nacional de la Industrialización* – Institut National d'Industrialisation– INI) est la réplique de l'INI italien.

L'arrivée de membres de l'Opus Dei n'est pas étrangère à cette évolution. Formés aux outils de gestion gouvernementale des démocraties capitalistes, ces derniers mettent en place un projet de régionalisation fonctionnelle (le Plan d'Aménagement du Territoire). Malgré son caractère global et de long terme ce dernier est toutefois abandonné à la suite du changement de gouvernement, postérieur à l'assassinat de l'amiral Carrero Blanco par le groupe séparatiste armé ETA (Euskadi Ta Askatasuna –Pays Basque et Liberté–) (Richardson, 1975, P. 93).

En règle générale, ces tentatives de développement territorial se heurtent à cinq limites structurelles. D'abord les investissements à forte intensité capitalistique (métallurgie, automobile) sont favorisés au détriment des services, ce qui ne fait qu'amplifier l'impact de la crise industrielle de 1973. Ensuite, la planification sectorielle plutôt que territoriale ne permet pas une vision globale des problèmes et désarticulent dans certains cas les réseaux déjà en place au niveau local. La vision à court terme limite également la réflexion sur le développement structurel des zones les plus défavorisées, tout comme le mode d'exécution technocratique ignore la discussion avec les entrepreneurs locaux et la prise en compte de leurs besoins réels. Enfin, la négligence à l'encontre de l'environnement aboutit à la destruction de nombreux sites naturels de grand intérêt. Pour de nombreux auteurs ces politiques constituent seulement un "*interventionnisme de façade*" (de Esteban, López Guerra, 1983 : P. 25). La coalition sortie vainqueur de la guerre conserve une vision patrimonialiste de la gestion gouvernementale, et l'Opus Dei, malgré sa volonté de modernisation du pays, est empêtrée dans plusieurs cas de corruption (dont le plus grave est l'affaire MATESA), ce qui limite ses marges de manœuvre. Dans la réalité, les inégalités régionales s'accroissent. Les "*huit Espagnes*" (Linz, de Miguel, 1968 : P. 267) résistent. Les politiques franquistes de développement territorial ne franchissent pas le seuil du bricolage institutionnel.

Malgré la transition démocratique, l'action publique en faveur du développement territorial ne devient pas immédiatement un enjeu incontournable. Dans un premier temps la politique de développement territorial passe au second plan en raison des chantiers auxquels est confronté le Gouvernement d'Adolfo Suárez en 1978. Un changement important a lieu avec l'établissement des communautés autonomes, désormais chargées du développement économique dans le cadre des objectifs fixés par la politique générale. Malgré tout, cette politique peine à se mettre en place (Urzainqui Miqueleiz, 1988). Ainsi, une loi sur l'aménagement urbain et le régime du sol est

approuvée en 1975 mais reste inappliquée. Des plans d'urgence pour l'Andalousie, l'Extrémadure, les Canaries et des plans autonomiques pour le Pays Basque et la Catalogne (1979-1980) sont étudiés mais aussitôt abandonnés. Des Programmes Economiques Régionaux (PER) tâchent de se substituer à ces plans épars pour la période 1980-1984, mais l'arrivée des socialistes met fin à ces réformes[22].

Progressivement, le nouveau Gouvernement met en place des modifications substantielles et durables. En 1984 apparaît le Fonds de Compensation Interterritorial (caisse de péréquation entre territoires espagnols) qui reste longtemps le principal instrument de lutte contre les disparités régionales. Cette situation évolue dans la perspective de l'entrée de l'Espagne dans la CEE. Cette intégration a pour effet de relancer le débat sur une véritable politique régionale. Cependant, même si les responsables du fonds de compensation et des fonds structurels s'accordent sur les zones à aider, ils ne coïncident pas exactement sur l'importance des montants à distribuer en fonction des territoires ni sur la manière de gérer ces fonds (Morata, Muñoz, 1996 : P. 195).

En 1985, la Loi d'Incitation Régionale pour la Correction des Déséquilibres Interterritoriaux remplace les neuf zonages antérieurs par trois zones[23] et oblige chaque communauté autonome à se doter d'un Plan de Développement Régional (PDR) synthétisé au niveau national par le Comité de Programmation Régional (Ministère de l'Economie et des Finances) dans un PDR global soumis au FEDER pour bénéficier de ses aides. Ce document reconnaît cinq types de régions. Celles au développement autosoutenu (Madrid, Rioja, Navarre, Aragon, Catalogne, Baléares), celles en déclin industriel (Pays Basque, Cantabrie, Asturies centrales, El Ferrol, Baie de Cadix), celles au développement intermédiaire (Asturies, Valence), celles du Sud-Est dont le développement est faible (Andalousie, Murcie) et les autres régions en retard (Estrémadure, Castille la Manche, Castille Léon, Galice, Canaries) (Garraud, 1994 : P. 161).

Le schéma vertical d'aide aux régions en difficulté à partir de l'Etat central évolue progressivement. Les communautés autonomes sont de plus en plus impliquées dans le dispositif. Durant la période précédant la réforme des fonds structurels de 1988, la

---

[22] Seuls deux PDR sont approuvés par le Conseil des ministres pour l'Extrémadure et Castille la Manche, et trois par les parlements régionaux d'Andalousie, d'Aragon et de Valence.

[23] Zones les moins développées, les zones d'industrie en déclin, les zones de circonstances spécifiques.

gestion des aides communautaires passe par le Ministère de l'Economie et des Finances, qui n'intègre les communautés autonomes qu'au stade des discussions par le biais de groupes de travail consultatifs. A partir de 1988, la supervision des programmes européens passe par un Comité d'Investissement Public (rattaché lui aussi au Ministère de l'Economie et des Finances), groupe informel qui associe l'Etat espagnol et les communautés autonomes. Les discussions sur les cadres communautaires d'appui (CCA) et les programmes opérationnels (PO) deviennent tripartites (Commission, Etat, communautés autonomes) mais seulement au stade de la discussion, pas au niveau de la décision finale qui reste sous le contrôle des services centraux de l'Etat (Morata, 1995a : P. 115). L'échec successif des débats multilatéraux Etat-gouvernements autonomes engagés par Felipe González en 1985 et du comité régional siégeant aux côtés des représentants espagnols au COREPER cache mal les difficultés de ces transactions.

A défaut d'un système pleinement fédéral organisé sur le modèle de concertation allemand entre *länder* et Etat, la transmission des revendications autonomiques aux services centraux de l'Etat espagnol en matière de fonds structurels passe par une série de conférences sectorielles multilatérales depuis 1992. Néanmoins, les critiques adressées à ce système par les gouvernements basque et catalan, souhaitant établir un lien bilatéral avec les instances communautaires, risquent à tout moment de bloquer ce procédé. Même constat en ce qui concerne la mise en œuvre des fonds, gérée par le Secrétariat Général à la Programmation et au Budget du Ministère de l'Economie et des Finances. Le partenariat entre gouvernements autonomes et Etat central est limité à l'aspect financier, pour le reste chaque administration gère ses deniers sans se soucier des autres.

L'ambivalence des effets des politiques de développement territorial communautaire sur le système politique espagnol reflète bien le caractère asymétrique des relations centre-périphérie, mais également des relations inter-périphéries. La principale concurrence en matière de développement s'est instaurée entre les gouvernements autonomes du fait de la concentration des ressources et des compétences territoriales à l'échelle régionale. D'autres territoires infra-régionaux comme les municipalités ou les comarques et *mancomunidades* se sont découverts des capacités d'autopromotion, mais même dans ces conditions on observe un engagement financier et politique prépondérant des exécutifs régionaux, y compris au niveau le plus localisé (Maffre, 1998 : P. 140). Les exemples de l'installation du musée Guggenheim à Bilbao ou de l'organisation des Jeux Olympiques à Barcelone sont révélateurs, surtout dans le

deuxième cas où malgré l'opposition très forte entre un Conseil Municipal socialiste et un Gouvernement autonome nationaliste catalan de centre-droit, l'appui de l'ensemble des acteurs territoriaux fut maintenu (Heargraves, 2000). Dans ces conditions, la notion de "*coalitions territoriales*" prend tout son sens (Keating, 1993 : P. 373). Certains gouvernements régionaux prennent d'ailleurs très au sérieux la concurrence économique instaurée entre territoires même si celle-ci est plus souvent comprise comme la captation d'entreprises étrangères que comme la promotion des entrepreneurs locaux. La plupart d'entre eux possèdent un bureau de représentation internationale (Morata, 1995b : P. 129) mais les plus prompts ont assurément été ceux disposant de compétences élargies, la Catalogne et l'Euskadi.

La concurrence entre exécutifs de différents niveaux est surtout le fait des communautés autonomes dont le niveau régional est faiblement institutionnalisé, ou alors où une forte tension politique oppose exécutifs autonome, provincial et municipal. L'absence d'un lien partisan susceptible de canaliser les conflits, ou d'un statut autonomique spécifique de représentation des intérêts locaux comme en Euskadi peut ainsi aboutir à l'émergence de politiques de développement contradictoires. Ce cas de figure est bien illustré par la compétition engagée entre la Junte d'Extrémadure et la Députation de Caceres ayant pour enjeu la captation des fonds LEADER sur la période 1994-1999 (Smith, 1995a : P. 210).

***

Le tournant de l'action publique inauguré à la fin des années soixante-dix prépare l'émergence d'un enjeu transfrontalier au niveau des territoires infra-étatiques. Les phénomènes parallèles de décentralisation et de globalisation, parfois fondus au sein du terme de "*glocalisation*" (Palard, 1995 : P. 517) favorisent l'internationalisation des autorités décentralisées. Les instances communautaires sont parties prenantes de ce processus de par les initiatives produites à l'encontre des entités décentralisées des Etats membres afin de fomenter les dynamiques de développement transnational. Pourtant, l'expérience montre que les gouvernements des Etats européens limitent ce mouvement sur deux niveaux. D'une part, leurs délégations font pression sur la Commission Européenne à travers le Conseil des Ministres des Communautés Européennes ; d'autre part, les ministères des affaires étrangères entendent rester maîtres des relations

internationales au sein de leur propre Etat. En outre, certaines collectivités territoriales instrumentalisent ce processus à des fins électorales. Le résultat est une diffusion progressive des innovations normatives européennes s'effectuant à travers un jeu subtil de concurrence de collaboration entre autorités décentralisées et Etats centraux.

# 4. L'avènement des politiques de développement transfrontalier

---

*"Les hommes blancs, commença-t-il, commettaient généralement l'erreur de croire que, comme les aborigènes étaient des vagabonds, ils ne pouvaient pas avoir mis en place un système de propriété foncière. C'était une aberration. Les aborigènes, il est vrai, ne concevaient pas le territoire comme un morceau de terre délimité par des frontières, mais plutôt comme un réseau de "lignes" et de voies de communication entrecroisées."*

Bruce Chatwin, *Le chant des pistes.*

A partir des années quatre-vingt, les Etats européens se trouvent face un changement de contexte radical de l'action publique. La pression des entités infra-étatiques est renforcée par l'impulsion donnée par les institutions européennes pour obtenir de nouvelles compétences. L'action communautaire en faveur des zones frontalières devient possible. Les frontières européennes deviennent progressivement plus poreuses sous la pression des collectivités décentralisées cherchant à établir de nouvelles solidarités politiques et économiques avec leurs voisins et des institutions internationales et européennes qui promeuvent le libre-échange. Les signatures du Traité de Schengen en 1985 et de l'Acte Unique en 1986 concrétisent la fin du protectionnisme et favorise l'apparition de nombreuses initiatives locales de développement transfrontalier, rapidement renforcées par une politique spécifique produite par la Commission Européenne : INTERREG. Mais malgré les directives de la Commission, les premières versions de cette initiative sont parfois utilisées par les

gouvernements des Etats membres et les collectivités territoriales à des fins modernisatrices complétant des politiques stato-nationales.

Historiquement, cette évolution s'effectue en trois phases distinctes (Saez, Leresche, 1995: P. 12 ; Loughlin, 2000: P. 10). Dans une première période s'étalant de la fin de la deuxième Guerre Mondiale aux années soixante-dix, les relations entre les collectivités territoriales et les services centraux de l'Etat sont régies par un principe de dépendance politique et économique forte. C'est la consécration du concept de souveraineté de l'Etat "westphalien" qui délimite son territoire par des frontières rigides. Ces frontières "*limes*" exercent une fonction de coupure franche entre l'interne et l'externe empêchant toute communication au niveau local (Courlet, 1988 : P. 5). Une phase de transition s'ouvre à la fin des années soixante-dix sous l'impulsion des institutions européennes et infra-étatiques. Les initiatives transfrontalières locales et communautaires finissent par déborder les législateurs centraux. La frontière devient un "*commutateur*", ouvert localement et fermé au niveau étatique. La troisième étape se caractérise par une contraction du rôle de l'Etat selon un modèle néo-libéral consacré en 1990 après la création d'une frontière externe commune à l'Union Européenne à l'issue des Accords de Schengen et en 1992 par l'ouverture des frontières communautaires du fait de l'entrée en vigueur de l'Acte Unique. Un nouveau partage des tâches s'instaure avec les niveaux supra et infra-étatiques ainsi qu'avec les acteurs privés. Les relations transfrontalières sont reconnues, non sans conflits, au niveau central, transformant les frontières en "*synapses*" permettant une circulation fine et continue des flux frontaliers (Raffestin, 1992 : P. 104). Les frontières deviennent ainsi des territoires à part entière, mais la question du dépassement des territoires classiques de l'action publique reste entière.

L'examen préalable de l'émergence de la politique de coopération transfrontalière communautaire face aux réticences des Etats membres et au lobbying des entités infra-étatiques permet de comprendre les difficultés d'application au niveau des Pyrénées, espace de lutte politique entre logiques communautaire, étatique et infra-étatique.

### 4.1. L'intervention régionale communautaire en faveur de la coopération transfrontalière.

La constitution d'une politique expressément dédiée au développement transfrontalier a subi les mouvements de balancier propre au jeu politique

communautaire entre initiative supranationale et reprise en main des enjeux européens par les gouvernements des Etats membres (Jupille, Caporaso, 1999 : P. 429 ; Wallace, Wallace, 2000). Toutefois, les intérêts infra-étatiques sont bel et bien présents et on pesé de tout leur poids dans la balance à travers leurs regroupement européens.

Conformément aux analyses démontrant une forte croissance du *lobbying* des entités infra-étatiques au sein du modèle d'intercession pluraliste de la CEE depuis 1988 (Schmitter, Streeck, 1991 : P. 13 ; Mazey, Richardson, 1993 : P. 3 ; Morata, 1995b : P. 129), plusieurs institutions en marge du jeu communautaire se sont mobilisées pour faire pression dans le sens de l'adoption d'une politique transfrontalière définie par la Commission. Cependant, en raison de son caractère spécifique, cette politique n'a pu être mise en place qu'à la suite de la consolidation de la politique régionale menée par la CEE et de l'établissement de marges de manœuvre politiques permettant à la Commission Européenne d'établir ses propres objectifs hors du contrôle des représentants des Etats membres.

Cette politique transfrontalière intitulée INTERREG s'est ensuite progressivement institutionnalisée jusqu'à apparaître comme l'un des moyens d'action privilégiés de la Commission afin d'agir directement en partenariat avec les collectivités décentralisées frontalières. Néanmoins, malgré les innovations institutionnelles introduites par la Commission, la mise en œuvre d'INTERREG s'est jusqu'à présent heurtée au contrôle strict des Etats membres et à l'instrumentalisation exercée par les collectivtiés territoriales.

### 4.1.1. 1955, la préhistoire de la politique transfrontalière de l'Union Européenne

Selon Robert Sunnen (1970 : P. 297) l'action communautaire en faveur des zones frontalière a démarré en même temps que la politique régionale. A l'instar de monsieur Jourdain, la Commission aurait "fait de la politique transfrontalière sans le savoir" depuis ses débuts. Cependant, jusqu'aux années quatre-vingt les régions frontalières ne sont pas encore perçues comme des zones suffisamment différentes du reste du territoire européen pour nécessiter une action politique spécifique.

En 1955, la Conférence de Messine préparant le Traité de Rome de 1957 achoppe sur la discussion du Rapport Spaak. Ce rapport met en avant le retard économique accumulé par les six pays membres de l'époque (Allemagne, France, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Italie) vis-à-vis des Etats-Unis. Dans le contexte de la Guerre Froide,

les acteurs européens font une lecture libérale de ce rapport et préconisent l'établissement des principes de l'économie de marché, la suppression des frontières et un fonds de reconversion destiné à réindustrialiser l'Europe le plus rapidement possible (Keohane, Hoffmann, 1991). De ces principes ambitieux on ne retrouve que peu de traces dans le Traité de Rome de 1957, du fait notamment du contrepoids politique que représente alors la social-démocratie.

Seule la Haute Autorité de la CECA mène à cette époque des études sur les zones frontalières (Limbourg, Charleroi, Sarre, Lorraine, etc.) mais cet intérêt est plus motivé par la future reconversion économique de ces zones que par leur caractère proprement frontalier. Le Traité de Rome mentionne toutefois "*l'objectif de développement harmonieux et de réduction des écarts entre les différentes régions d'Europe*" dans son préambule (Inter Régions, 1996 : P. 4). Le traité prévoit ainsi la création d'un Fonds Social Européen (FSE) dans son article 123. Ce dernier est réorganisé en 1964, en même temps que les six Etats membres créent le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA), prémisses à la mise en place effective d'une politique régionale cohérente et structurée largement dominée par la promotion de la PAC au niveau du budget et de l'agenda gouvernemental. Ces principes politiques constituent toutefois une obligation implicite de ne pas se désintéresser des zones frontalières[24].

La politique régionale communautaire est abordée du point de vue institutionnel en 1961 par une conférence sur les problèmes de l'économie régionale organisée par la Commission et par un échange entre fonctionnaires européens et membres de l'Assemblée Européenne en 1963. A cette occasion, la Commission lance une étude sur les possibilités de complémentarité entre le Luxembourg et la Lorraine. Le Rapport Bersani de 1966 est la première déclaration officielle affirmant la nécessité d'une politique régionale commune. C'est sur cette base qu'est érigée la Direction Générale XVI (DG XVI) en 1968, nouvelle institution de la Commission en charge de promouvoir la politique régionale des Communautés (CECA, CEE et Euratom, réunies en 1967).

---

[24] Les rares articles du Traité de Rome susceptibles d'offrir une base juridique à l'intervention spécifique en faveur des zones frontalières sont les articles 80 § 2 (exception régionale en matière de prix et de conditions de transport), 92 § 3 (exception régionale en matière d'aides accordées par les Etats), 226 (raison régionale dans les mesures de sauvegarde) et 39 et 42 (prise en considération des situations régionales lors de la mise en œuvre de la politique agricole commune) (Sunnen, 1970 : P. 297).

Cette reconnaissance institutionnelle du fait régional a deux séries de causes (Smith, 1995a : P. 41). D'une part la PAC a eu pour effet d'accroître les inégalités entre régions pauvres et régions riches. Pour pallier à cet effet pervers, les Etats lancent des politiques régionales nationales sans se concerter au préalable et accentuent la confusion. D'autre part la DG XVI a dû innover pour affirmer sa position au moment de la fusion des bureaucraties de la CEE et de la CECA, tout comme la Commission qui, à un autre niveau, a cherché à reprendre les rênes du budget de la PAC (devenue le premier poste budgétaire de la Communauté) et à limiter la politique de soutien des prix promue par les Etats... en vain.

Paradoxalement, en dépit du fait que l'un des textes préparatoires (11 mai 1965) du Rapport Bersani mentionne expressément que "*des problèmes spécifiques se posent dans les régions frontalières à l'intérieur de la Communauté*", qu'à deux reprises (1968 et 1969) le président de la Commission déclare devant le Parlement que "*les régions frontalières méritent une attention prioritaire dans le cadre communautaire*", et que la Commission ait conçu une étude de grande envergure sur les possibilités de coopération entre Twente, Oostelderland, Westmünsterland et Grofschoft, les Communautés ne prévoient encore aucune action spécifique en faveur des zones frontalières. A cette époque il est vrai, la Commission est plus occupée à se défaire de la mainmise des Etats qu'à mettre en place un dispositif cohérent en faveur du développement des zones frontalières.

Après la déstabilisation provoquée par la dévaluation du franc et la réévaluation du deutschemark en 1969, le Rapport Werner de 1970 souligne le besoin de contrôler les fluctuations des taux de change et de coordonner les politiques économiques nationales. Dès 1972, un règlement communautaire limite les aides régionales nationales aux régions dîtes défavorisées. En 1972 le Rapport Thompson sur les "*problèmes régionaux d'une Communauté élargie*" évoque le lien fort entre politique régionale et élargissement de six à neuf pays. En effet, l'adhésion du Royaume Uni, contributeur net au budget de la Communauté, est acquise grâce à la perspective des rétributions dont ses régions pourraient profiter grâce à la politique régionale communautaire. A la même époque, le FSE est remanié et cesse d'être une caisse de compensation des Etats. Il peut désormais établir des programmes sur sa propre initiative.

En 1975, le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) est mis en place. Cet instrument avait déjà été évoqué lors du Sommet de Paris en 1972 mais sa création avait été bloquée d'une part à cause de la crainte des autorité allemandes de

financer une politique *a priori* coûteuse et inflationniste, et d'autre part à cause de la règle de l'unanimité au sein du Conseil des Ministres, rendant les négociations longues et difficiles. C'est grâce à l'appui décisif du Gouvernement travailliste de Grande Bretagne que la politique régionale communautaire progresse. A ses débuts le FEDER dépend totalement des Etats : un système de quotas fixe les aides aux Etats, les zones défavorisées à aider sont celles définies par les Etats[25], et le FEDER n'obtient que 4,8% du budget européen (Sodupe, Elizondo, Muñoz, 1998 : P. 223). L'inefficacité de ce mode de financement est vite démontrée. Les fonds sont "saupoudrés" entre une multitude de projets, "plaqués" sur des projets nationaux, "mélangés" aux financements locaux et nationaux. Pour Pierre Pascallon (1990 : P. 683) on est face à une "*action régionale communautaire complémentaire*".

4.1.2. 1980, le tournant institutionnel

En 1980 s'ouvre une période de transition pour les zones frontalières. Sans qu'une action spécifique soit produite en leur faveur, ces zones sont progressivement reconnues comme des territoires pouvant nécessiter une politique propre.

L'une des clés de voûte de cette reconnaissance est le FEDER. Partant d'un fonctionnement intergouvernemental, ce fonds va peu à peu gagner en autonomie. Dans le contexte d'élection directe du Parlement Européen et de la création du Système Monétaire Européen (SME), le FEDER est réformé une première fois en 1979, ce qui aboutit à l'instauration d'une part non négligeable du fonds pouvant être destinée aux zones défavorisées en dehors de l'attraction des Etats. Ce système est appelé "section hors-quotas" et cette part est fixée à 5% des dépenses du FEDER. Des "actions spécifiques" sont entreprises dans ce cadre. De plus ce système est soutenu par une capacité accrue de la Commission à analyser les déséquilibres régionaux grâce à l'arrivée de nouveaux experts qui légitiment le rôle de la Commission face aux Etats (Balme, 1995a : P. 287).

Cette nouvelle légitimité est exploitée par des institutions en marge du jeu communautaire pour faire progresser la cause des zones frontalières. Le 21 septembre 1978 l'OCDE publie une recommandation pour régler les problèmes d'environnement

[25] Bien que le Parlement Européen tâchent d'influencer le zonage étatique par des résolutions comme celle du 13 avril 1976 pour la prise en compte des zones frontalières (Fernández Sola, Peralta Losilla, 1994 : P. 499).

de façon transfrontalière (Dupuy, 1983 : P. 50). La même année, les membres de la CPALR (1975, Conférence Permanente des Autorités Locales et Régionales) approuvent la Déclaration de Bordeaux durant laquelle ils se prononcent en faveur de la région "[...] *cadre idéal pour la coopération transfrontalière*". Le 21 mai 1980 à Madrid, les responsables du Conseil de l'Europe (à travers la CPALR), soutenus par l'ARFE (1971, Association des Régions Frontalières Européennes), établissent une Convention-cadre fondamentale qui offre un appui juridique aux projets transfrontaliers (Conseil de l'Europe, 1980). En réponse à ces initiatives, la Commission Européenne produit les recommandations du 9 octobre 1981 et du 19 juin 1984 qui prient les Etats de mettre tous les moyens en œuvre pour favoriser la coopération transfrontalière.

En 1984, après l'adhésion de la Grèce (1981), le FEDER est à nouveau réformé dans le sens d'une plus grande indépendance vis-à-vis des gouvernements. Un système de "fourchettes" est instauré. Il permet à la Commission de répartir les ressources du FEDER pour trois ans en fixant une limite inférieure et supérieure à l'aide. La Commission déstabilise de plus en plus les modes d'action traditionnels des Etats en établissant ses propres réseaux d'acteurs et ses propres critères de sélection. En outre, l'article 15 de la nouvelle version du règlement du FEDER reconnaît un nouveau concept guidant l'action communautaire : le développement endogène.

Un an plus tard la Commission lance les premiers Programmes Communautaires (PC) et les Programmes Intégrés Méditerranéens (PIM). La caractéristique de ces programmes est le lien direct qu'ils instaurent entre la Commission et les porteurs de projets locaux. Les PC visent l'amélioration des systèmes de télécommunication (STAR), ou encore le développement des sources énergétiques endogènes (VALOREN). Les PIM servent à aider les régions de France, de Grèce et d'Italie à s'adapter à la concurrence des deux futurs adhérents que sont l'Espagne et le Portugal. PIM et PC doivent intégrer à grande échelle les trois fonds européens (FEDER-FSE-FEOGA) sur des territoires définis au préalable et peuvent être considérés comme les précurseurs de la réforme de 1988 (Commission Européenne, 1991a).

La présidence de Jacques Delors à partir de janvier 1985 est décisive pour la relance de la dynamique communautaire. Jacques Delors se veut fédérateur après le repli national effectué par les Etats membres et la crise budgétaire de la CEE à la fin des années soixante-dix. L'achèvement du marché commun devient un mot d'ordre mobilisateur capable de transcender les frontières politiques et économiques. Le libre échange s'impose. Les premiers Accords de Schengen de 1985 ébauchent les frontières

externes de la CEE. En parallèle, l'Acte Unique est signé en 1986 afin de limiter les contraintes exercées par les frontières internes sur les flux de personnes, biens et idées. A cette occasion, le Traité de Rome est révisé afin d'y insérer un chapitre relatif à la "*cohésion économique et sociale*" dans son article 2 pour contrebalancer les effets engendrés par la suppression des frontières.

### 4.1.3. 1988, l'institutionnalisation du programme INTERREG

La triple perspective de réforme de la politique régionale des Communautés Européennes, du renforcement des Accords de Schengen en 1990 et de l'entrée en vigueur de l'Acte Unique au 1 janvier 1992 accentue la pression exercée sur la Commission pour établir une politique spécifique en faveur des zones frontalières européennes. L'inscription de ces problématiques sur l'agenda communautaire intervient à partir du règlement CEE 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 à l'occasion de la grande réforme de la politique régionale communautaire.

Les négociations menées entre la DG XVI, Jacques Delors et les représentants des douze Etats membres donnent lieu à de grands changements. Tout d'abord, les sommes allouées augmentent considérablement (en 1986 les trois fonds représentent 17,6% du budget communautaire ; en 1992 : 27,8% ; en 1999 : 36%). Le FSE, le FEDER et le FEOGA sont regroupés sous le patronyme de fonds structurels. Leur programmation devient pluriannuelle. Leur répartition s'effectue par objectifs (1, 2, 3, 4, 5a, 5b) afin de mieux concentrer leur action[26]. Ces objectifs sont rendus opérationnels sur le territoire à partir d'un zonage effectué sur la base de la nouvelle Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (NUTS) qui définit trois types de territoires. Le niveau 1 correspond à des regroupements de régions, le niveau 2 englobe les régions, enfin le niveau 3 reprend le tracé des territoires infra-régionaux. Il n'y a pas forcément correspondance entre le découpage communautaire et le découpage des Etats membres en particulier dans les Etats où le niveau régional n'est pas institutionnalisé. Chaque zone ouvre droit à un certain pourcentage d'aide financière de la part de la CEE. Les zones classées en objectif 1 peuvent recevoir une aide communautaire plafonnée à 75%

[26] Objectif 1 : Développement des régions en retard ; 2 : Reconversion des régions industrielles en déclin ; 3 : Lutte contre le chômage ; 4 : Adaptation aux changements industriels ; 5a : Adaptation des structures agricoles aux changements ; 5b : Développement local en milieu rural.

du coût des projets et les zones d'objectifs 2 et 3 peuvent obtenir un soutien limité à 50% (Muller, 1996). Sept méthodes relatives à la mise en œuvre de l'action communautaire sont définies : la concentration, la complémentarité, l'additionnalité, le partenariat, la programmation, l'évaluation et la subsidiarité (cf. tableau 2).

Une véritable politique d'aménagement du territoire européen est en marche (appelée Schéma d'Aménagement de l'Espace Communautaire –SDEC–) et qui s'appuie sur l'article 10 du Traité de l'UE (Alvergne, Taulelle, 2002). Des projets pilotes apparaissent (Hooghe, Keating, 1994 : P. 367) et treize Programmes d'Initiative Communautaire (PIC) sont élaborés afin d'appuyer des thématiques nécessitant selon la Commission une action spécifique. Y figurent entre autre le développement rural, l'égalité professionnelle hommes/femmes, et bien entendu la coopération transfrontalière à travers l'initiative INTERREG qui reçoit 800 millions d'euros de dotation (cf. tableau 3).

Andy Smith (1995a) utilise le terme de "*rupture concrétisée*" pour évoquer la réforme de 1988. Cette rupture a des aspects très concrets en ce qui concerne les PIC qui s'affirment comme des outils alternatifs à l'usage habituel des fonds structurels. Dans le cas d'INTERREG, les fonds ne sont plus alloués par Etat mais par frontière. Les territoires locaux passent donc du statut d'"*allocataires*" à celui de "*moteurs*" (Vasseur, 1997 : P. 113). Etant donnée leur nature de programme complémentaire la mise en œuvre des PIC varie sensiblement par rapport à la politique par objectif[27]. Les programmes mis en place selon les PIC sont issus d'une consultation entre fonctionnaires des Etats membres et des services de la Commission. De préférence, les instances territoriales décentralisées y sont représentées (Mény, 1994 : P. 335). A l'issu de ces discussions la Commission décide de l'établissement d'un cadre communautaire d'appui. Ce dernier présente la stratégie et les priorités de l'action des fonds et de l'Etat membre, leurs objectifs spécifiques, la participation des fonds et les autres ressources financières. Ce document est divisé en axes prioritaires et mis en œuvre par un ou plusieurs programmes opérationnels. Ces PO sont plus détaillés que les CCA et précisent le calendrier et le budget du projet pour la réalisation duquel il peut être fait appel à un ou plusieurs fonds et à un ou plusieurs autres instruments financiers existants

[27] "*Les initiatives communautaires sont destinées à corriger les effets des autres politiques communautaires, à favoriser l'application des politiques communautaires à l'échelle régionale ou à apporter des solutions à des problèmes communs des catégories de région.*" (Règlement FEDER 4254/88, article 3, paragraphe 2, cité in Mahé, 2003 : P. 7).

ainsi qu'à la Banque Européenne d'Investissement. Une certaine somme d'argent est mise à disposition et répartie sur le principe de l'appel à projets. La gestion du programme est effectuée par un comité de suivi dont la composition varie d'un cas à l'autre (fonctionnaires territoriaux et centraux, élus, experts indépendants...).

INTERREG, fidèle à la philosophie des PIC, dépend étroitement de la Commission qui tâche d'intégrer les acteurs locaux afin de créer le lien le plus direct possible entre échelons européen et local selon une logique ascendante. Il s'agit d'engager les forces vives du territoire afin d'apporter un soutien aux porteurs de projet. On a pourtant critiqué le caractère trop institutionnel d'INTERREG I. Peu de réseaux transnationaux ont pu être mis en place entre sphères locales et sphère européenne. La mobilisation des acteurs privés a été faible. Les gouvernements ont en effet généralement accaparé le programme sans y intégrer les collectivités territoriales (Landaburu, 1999 : P. 39 ; Commission Européenne, 1994).

L'année 1993 voit la relance des innovations de 1988. Dans la perspective de l'adhésion de la Suède et de la Finlande en 1995 à la nouvelle Union Européenne un objectif 6 de développement des régions à faible densité est ajouté. Un fonds de cohésion est ouvert pour aider la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal à respecter les critères de convergence de l'Union Economique et Monétaire (UEM) et dont le taux d'aide est fixé à 85% des projets retenus. L'IFOP (Instrument Financier d'Orientation de la Pêche) fait aussi son apparition. Des DOCUP (Documents Uniques de Programmation) sont créés afin de simplifier les procédures. Ceux-ci consistent en un seul document, approuvé par la Commission et regroupant les éléments contenus dans un CCA et dans un PO (Inter Régions, 1996 : P. 4). Les PIC sont reconduits mais leur nombre est réduit à douze (12,7 milliards d'euros, 9% des fonds structurels). INTERREG accapare la plus grande partie des crédits versés aux PIC, à cause du rôle stratégique des frontières lors de l'entrée en vigueur de l'Acte Unique[28]. Une innovation est introduite dans la mise en œuvre d'INTERREG à travers la création de groupes de travail transfrontaliers, censés permettre d'établir un partenariat transfrontalier "réel" entre autorités décentralisées et déconcentrées de plusieurs Etats. Malgré tout, la grande complexité institutionnelle des circuits de financement, les différences juridiques entre

[28] A cette occasion, une brochure *Europe 2000* est éditée par les services de la Commission européenne (1991b). Elle définit les grands axes territoriaux transfrontaliers sur lesquels la stratégie de la Commission souhaite renforcer son influence.

Etats et le manque de structure de gestion adaptée pour les projets communs rendent difficile le respect des critères de la Commission. En outre, l'arrivée tardive des crédits et le manque de suivi financier et d'évaluation communs aux deux versants aggravent cette situation. La Commission relève même des cas où le label transfrontalier sert à masquer le financement de projets utiles à un seul Etat (Parlement Européen, 1996).

Le Traité d'Amsterdam (1997) ne modifie pas substantiellement cette situation. Néanmoins, l'établissement du concept de "*développement soutenable*" dans l'article 2 du traité renforce l'engagement des fonds structurels en faveur d'une vision qualitative de la politique régionale.

Enfin du 24 au 15 mars 1999 à Berlin, Jacques Santer, président de la Commission succédant à Jacques Delors, présente l'agenda 2000 de l'Union[29]. Désormais les aides régionales sont concentrées en trois objectifs. Les objectifs 1 et 6 deviennent l'objectif 1 (développement des régions en retard, 135,9 milliards d'euros, 69,7% des fonds structurels) ; les objectifs 2 et 5b deviennent l'objectif 2 (reconversion des zones en difficulté, 22,5 milliards d'euros, 11,5% des fonds structurels) ; les objectifs 3 et 4 deviennent l'objectif 3 (adaptation et modernisation du système d'éducation, de formation et d'emploi, 24,05 milliards d'euros, 12,3% des fonds structurels).

Cette réduction des aides est contrebalancée par un appui transitoire aux zones anciennement classées en objectif 1. L'aide des fonds structurels est redéployée vers les pays candidats à l'admission, les PECO, d'où l'importance des accords de coopération transfrontalière dans tous les domaines (accords PHARE/INTERREG) (Ligot, 1998, P. 15). A travers la technique de la "réserve d'efficacité" la Commission garde sous son contrôle 4,2% du montant total des programmes opérationnels et DOCUP libérés à la moitié du programme si ses experts jugent que les objectifs ont été atteints. A l'inverse, la règle du "dégagement d'office" oblige à consommer la quasi-totalité de la première tranche d'aide communautaire sous peine de perdre le bénéfice de ces crédits.

Globalement, les marchandages qui entourent la négociation de l'agenda 2000 aboutissent à une situation paradoxale : la plupart des délégations des Etats membres réussissent à arracher des concessions à l'Union au détriment de l'intérêt général. La France conserve encore quelques années le bénéfice de la PAC et l'Espagne continue à profiter largement des fonds structurels et du fonds de cohésion. Pour le Premier

[29] En parallèle est éditée la brochure *Europe 2000 +, coopération pour l'aménagement du territoire européen*, suite *d'Europe 2000* (Commission Européenne, 1999).

ministre luxembourgeois : "*Pendant ce sommet il y a eu seulement des vainqueurs nationaux et une victime européenne*" (Morata, 2000 : P. 172).

Le poids des fonds structurels reste en effet important. Ceux-ci représentent 195 milliards d'euros dont 94% sont dédiés à la politique par objectifs, 5,35% aux initiatives communautaires et 0,65% aux actions innovantes. Le fonds de cohésion s'élève à 18 milliards d'euros et l'instrument structurel de pré-adhésion à 7 milliards d'euros (pour dix-sept des pays candidats à l'adhésion). Le total de ces actions que l'on peut rassembler sous le titre d'effort régional communautaire est de 220 milliards d'euros que la DG XVI (devenue DG Regio) est chargée de gérer (Alvergne, Taulelle, 2002 : P. 125). Le nombre de PIC est réduit à quatre après refus du Conseil des Ministres d'augmenter leur budget (Wallace, Wallace, 2000 : P. 243). Des 5% des fonds structurels alloués aux initiatives communautaires (INTERREG III, EQUAL, LEADER + et URBAN), INTERREG III se taille la part du lion en concentrant 50% de ce total, soit 4,875 milliards d'euros (La Gazette des Communes, 1999 : P. 6).

L'initiative INTERREG se divise maintenant en trois volets. Le volet A promeut la coopération transfrontalière pour le développement intégré entre régions voisines. Les zones éligibles sont celles qui jouxtent les frontières internes et externes de l'Union (ainsi que certaines zones maritimes). Il s'agit de la politique la plus ancienne puisqu'elle remonte au début des années quatre-vingt-dix et représente cinquante trois programmes (cf. carte 4). Le volet B concerne la coopération transnationale entre de larges regroupements de régions. Y sont éligibles toutes les régions et tous les regroupements de régions de l'Union depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Il rassemble un total de treize programmes. Enfin, le volet C est consacré à la coopération interrégionale pour le développement régional et la cohésion. Tout le territoire européen ainsi que des pays tiers y sont éligibles[30] à travers quatre programmes de grande envergure débutés dans les années deux mille (Interact, 2005 : P. 20). Tirant partie des expériences précédentes, les responsables de la DG Regio établissent une structure de mise en œuvre beaucoup plus contraignante et pragmatique. Désormais, le caractère transfrontalier des projets est fondamental pour accéder aux crédits communautaires. L'autorité de gestion doit ainsi impérativement être d'un Etat différent de celui de l'autorité de paiement. En outre, le partenariat entre les différents niveaux décisionnels

[30] http://www.inforegio.com (site de la politique régionale de l'UE, dernière consultation le 25 avril 2004).

territoriaux est rendu obligatoire à travers la constitution de comités de pré-programmation locaux et d'un comité de programmation général jugeant de la qualité des propositions locales où siègent les différents responsables locaux, régionaux, étatiques et communautaires. La principale distinction par rapport aux groupes de travail transfrontaliers est que tous les participants peuvent se prononcer sur les projets reçus et que la décision établie à l'issue de ces réunions s'impose à tous sans exceptions afin de remédier à la stato-nationalisation du programme, bien illustrée par la coopération franco-espagnole.

### 4.2. La coopération transfrontalière franco-espagnole

Le processus historique de monopolisation de la contrainte légitime sur le territoire européen, c'est-à-dire l'établissement d'un pouvoir souverain impliquant une hiérarchie interne et une égalité externe est au fondement de l'Etat moderne (Kratochwil, 1986 : P. 27). Les frontières-zones (*frontiers*) se sont progressivement "linéarisées" (*boundaries*) et stabilisées grâce aux progrès de la cartographie et aux efforts des gouvernements européens (Jacob, 1992 : P. 29). Pourtant, malgré la création récente de territoires d'action publique transfrontaliers favorisée par le programme INTERREG, il n'est pas certain que l'Europe s'achemine à nouveau vers le concept de frontières-zones (Knippenberg, Markusse, 1999 : P. 1), ou alors en tant que territoires de superposition et non pas de substitution.

En effet, dans le cas de la frontière pyrénéenne, la coopération transfrontalière ne représente pas une nouveauté en soi. Des accords traditionnels intervalléens, pour certains encore en vigueur, attestent de l'existence de ce mode de régulation au moins depuis le Moyen âge. Cependant, l'avènement des Etats-nations français et espagnol a eu pour conséquence de placer ces accords traditionnels sous le contrôle des gouvernements centraux. Ainsi, les récents efforts des autorités décentralisées françaises et espagnoles pour établir des relations transpyrénéennes ne doivent pas cacher que ces liens restent étroitement surveillés par leurs Etats respectifs. Malgré les frictions initiales, ce contrôle s'effectue de façon plus étroite en France où le Gouvernement a cherché à encadrer les initiatives infra-étatiques depuis le début, qu'en Espagne où les ruptures se sont succédées jusqu'à établir une division du travail politique entre des entités infra-étatiques exécutantes et un Gouvernement trésorier-payeur. L'institutionnalisation récente des liens transfrontaliers franco-espagnols, processus

particulièrement vivace à l'Ouest et à l'Est du massif, ne semble pas remettre cette situation en cause dans la mesure où les initatives locales et régionales dépassent rarement le cadre d'une coopération de façade menée de façon technocratique.

### 4.2.1. La frontière pyrénéenne sous le contrôle rapproché des Etats

Après le tumulte des deux guerres mondiales et la fermeture totale de la frontière, des accords transfrontaliers sont à nouveau activés malgré l'apparente opposition entre la République française et la dictature franquiste. Ces accords se limitent à des enjeux sub-sectoriels. En 1957, une Commission Franco-Espagnole est créée pour la gestion des eaux du lac Lanòs. En 1959 un incendie à Senet (Espagne) nécessite l'intervention des pompiers de Haute-Garonne. Une Commission d'Assistance Mutuelle est établie le 14 juillet 1959 à l'issu de ce concours de circonstances. Par la même occasion, une Commission d'Assistance Vétérinaire apparaît pour réguler les crises épidémiques (rage, épizootie...) entre les deux Etats. La Commission Mixte des Eaux de la Garonne naît le 26 juillet 1963. Elle sert de table de négociation pour l'établissement de barrages hydroélectriques par la France, qui en contrepartie verse 3 millions de kilowatts par an à l'Espagne. Depuis le 11 mars 1969, il existe également une Commission des Prairies du Quinto Real. Cette dernière évalue les tarifs à acquitter pour laisser paître les troupeaux d'un Etat à l'autre. Il faut attendre 1973 et 1978 pour voir émerger une Commission Représentative et un plan de secours transfrontaliers intégrant pompiers, services de protection civile, gendarmerie, et garde-civile. Une Commission Technique Mixte des Eaux Frontalières existe aussi depuis 1976. Elle examine les problèmes liés aux cours d'eau (station d'épuration, barrages...). La même année, un Groupe de Travail de Protection de la Nature, des Parcs Nationaux et des Réserves Naturelles est institué. Le 14 décembre 1978, une Commission Mixte de la Bidassoa est mise en place par les autorités compétentes en ce qui concerne la pêche dans la Baie du Figuier. L'unique organisme à s'être développé en dehors de l'attraction de la CIP est la Commission Mixte pour les Questions d'Environnement qui lutte contre les problèmes de pollution marine dans le golfe de Biscaye et le golfe du Lion depuis 1978 (Fernández de Casadevante Romani, 1990b : P. 153). De même, on dénombre trois accords de lies et de passeries autonomes encore en vigueur (Cize, Aldudes, Baretous) (Alline, 1998 : P. 33).

4.2.2. 1980, une transition complexe

A partir de la fin des années soixante-dix, les velléités décentralisatrices des mouvements politiques de gauche et de la droite libérale et la structuration d'un espace politique européen pressent les gouvernements français et espagnol d'adapter leur structure juridique aux normes édictées par les instances européennes en octroyant de plus larges compétences à leurs entités infra-étatiques, notamment en matière de relations internationales. Cette transition s'avère complexe car des deux côtés des Pyrénées, les relations internationales sont considérées comme une compétence régalienne de l'Etat.

En France, la Constitution de 1958 interdit formellement aux collectivités de lier des accords internationaux dans ses articles 1 et 72. Les textes rappellent sans cesse que la coopération entre collectivités territoriales de pays différents ressort du domaine des relations internationales qui est une compétence du Ministère des Affaires Etrangères[31] (Verpeaux, 1998 : P. 99). En Espagne, malgré un caractère favorable aux communautés autonomes, l'article 149 de la Constitution de 1978 prévoit que les relations internationales sont de la compétence exclusive de l'Etat (Cuchillo, 1993 : P. 210) et plus particulièrement du Ministère des Affaires Etrangères (Constitución Española, 1991).

C'est surtout grâce aux efforts déployés par les instances européennes que la situation se débloque. Le Conseil de l'Europe adopte en effet la Convention-cadre de Madrid le 21 mai 1980[32] et permet ainsi aux collectivités territoriales européennes de coopérer entre elles en établissant les grandes lignes des statuts des futures entités transfrontalières (Diagonal, 1979 : P. 27). Ce document pose problème au Gouvernement espagnol qui ne le signe qu'en 1990, soit dix ans après que la Convention ait été rédigée, qui plus est dans la capitale espagnole. Les rédacteurs de la Constitution espagnole refusaient déjà les projets de coopération entre communautés autonomes espagnoles[33], et restèrent fidèle à cette ligne de conduite en acceptant de

[31] Il existe par contre des accords de coopération interrégionale entre collectivités françaises qui elle est autorisée et même encouragée depuis de nombreuses années.

[32] "France et Espagne signe un traité de coopération transfrontalière", *Le Monde*, 10 Mars 1995.

[33] L'article 145 de la Constitution espagnole spécifie que : "*En aucun cas ne seront admises les fédérations de communautés autonomes*". Cet article vise à désamorcer les velléités pan-catalanistes de la

signer la Convention à la condition de l'existence préalable d'un accord entre Etat avant d'établir un accord entre collectivités territoriales. En revanche, les délégués français signent dès 1984 sous l'impulsion des membres du Gouvernement favorables à une augmentation du pouvoir des régions[34] (Mény, 1985 : P. 191). Cette avancée est décisive même si le Gouvernement français subordonne aussi la signature des accords de coopération entre collectivités territoriales à la conclusion d'accords préalables entre Etats (Cambot, 1998 : P. 127).

Les gouvernements français et espagnol s'engagent alors dans une politique de mise en conformité à la législation communautaire. Ce processus est relativement mouvementé en Espagne où les cas opposant le Ministère des Affaires Etrangères aux gouvernements des autonomies sur le thème des relations extérieures se multiplient. Ce phénomène est plus progressif en France où le Gouvernement socialiste de Pierre Mauroy établit dans l'article 65 de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 que les régions peuvent, avec une autorisation de l'Etat, engager des contacts réguliers avec des collectivités territoriales voisines ayant une frontière commune avec elles. Sa portée est limitée mais elle offre une base aux textes ultérieurs, comme les circulaires Mauroy (1983, les régions qui le souhaitent peuvent obtenir des informations fournies par les services centraux de l'Etat), Fabius (1985, les régions peuvent bénéficier des services administratifs de l'Etat situés à l'étranger) ou encore Chirac (1987, articulation entre la Convention-cadre de Madrid et la Loi de 1982). En quelques années, l'Etat central s'équipe de plusieurs nouveaux services : une Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales rattaché au Ministère des Affaires Etrangères et un Bureau de la Coopération Décentralisée rattaché au Ministère de la Coopération. Rapidement, de nouvelles lois sont votées allant dans le sens d'une plus grande liberté de mouvement des exécutifs locaux, départementaux et régionaux.

Les élus régionaux pyrénéens profite de cet assouplissement dès 1982 et créent la Communauté de Travail des Pyrénées (CTP), l'unique organisme transfrontalier à se référer au territoire pyrénéen dans son ensemble. La CTP est établie sur le modèle des Communautés de Travail des Alpes centrales (ARGE-ALP), orientales (ALPE-ADRIA) et occidentales (COTRAO) (Bernad Alvarez de Eulate, 1989). Trois conférences

---

Catalogne vis-à-vis du Pays Valencien ou des Baléares et les tentatives de rattachement de la Navarre à l'Euskadi.

[34] Au premier chef Pierre Mauroy et Gaston Deferre, partiellement opposés au pragmatisme de François Mitterrand, favorable au maintien des pouvoirs de l'échelon départemental.

jalonnent cette émergence. La première est la conférence sur l'Arc Alpin qui aboutit à la Déclaration de Lugano du 20 septembre 1978 qui encourage les autorités pyrénéennes à suivre l'exemple des régions alpines. La deuxième est la Conférence sur les Régions Insulaires Européennes qui inspire la Déclaration de Ténériffe du 9 avril 1978 sur la nécessité de définir une convention-cadre pour favoriser l'apparition de projets transfrontaliers. Enfin, la Conférence de Madrid et la Convention-cadre du 21 mai 1980 qui en est issue permet de donner un cadre légal à ces démarches (Fernández Sola, Peralta Losilla, 1994 : P. 499). Au niveau communautaire, ce n'est qu'à partir de la Conférence des Régions de la CEE, d'Espagne et du Portugal de janvier 1984 que les instances communautaires commencent à s'intéresser au cas des Pyrénées. Rappelons qu'à cette époque et jusqu'à l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE en 1986, les Pyrénées constituent encore une frontière externe des Communautés Européennes.

La CTP apparaît officiellement lors de la Conférence de Jaca des 8, 9 et 10 juin 1982 qui réunit les représentants des régions pyrénéennes française et espagnole et les autorités andorranes. L'accord constitutif est élaboré les 14 et 15 avril 1983 à Bordeaux et signé à Pau le 4 novembre de la même année. La CTP dispose d'un budget propre depuis 1988 mais conserve un statut d'association. Son siège permanent est à Jaca (Aragon) ce qui lui permet de maintenir un niveau minimal d'activité entre deux réunions. La CTP est divisée en sept commissions (communication, environnement, cartographie, tourisme, culture, économie, innovation). Un comité de coordination est instauré en 1988 pour synchroniser l'activité des différentes commissions. Le Conseil de la CTP est l'organe délibérant et comprend sept représentants de chaque membre qui se réunissent au moins deux fois par mandat. La présidence est tournante et biannuelle. Le président de la CTP est celui de la région qui en a la charge, il représente et dirige l'activité de la CTP. Un Centre de rencontre des cultures pyrénéennes est mis en place en 1983 en Andorre.

Les trois objectifs fondamentaux de cette coopération sont le renforcement de la coopération, l'association des Pyrénées à l'intégration européenne et la stimulation du développement. Les résultats obtenus par la CTP au bout de vingt ans d'existence ne répondent que partiellement à ces trois objectifs. La coopération a effectivement été renforcée entre les régions pyrénéennes. A titre d'exemple plusieurs conférences entre les centres de recherche pyrénéens ont été organisées depuis 1987. L'association de la CTP au processus d'intégration communautaire a été réussie puisque la CTP est désormais membre de l'ARFE, de l'ARE –Association des régions d'Europe– ainsi que

d'autres forums interrégionaux. Au niveau des instances communautaires, la CTP est présente au sein du Parlement Européen sous la forme d'un intergroupe *Pyrénées*. En ce qui concerne le développement des Pyrénées, la CTP a lancé de nombreuses initiatives comme la constitution de cartes précises du massif ou l'étude de projets de transport transpyrénéen, mais force est de constater que ces actions ont eu peu de répercussions concrètes du fait des moyens limités de la CTP et de son statut de simple association (reconnue toutefois par le Conseil de l'Europe, la République française et la Monarchie espagnole).

Néanmoins, les réflexes d'aménagement du territoire contractés au long des années sont tenaces et paradoxalement la présence des Etats dans les affaires transfrontalières s'accentue également pendant les années quatre-vingt à travers leurs services déconcentrés (gendarmerie, garde civile, capitaineries, préfectures, gouverneur civil et leurs ministères de tutelle). Afin de prévenir tout débordement de compétences par les collectivités territoriales, les gouvernements français et espagnol optent pour l'établissement d'un cadre de coopération qui prend forme lors de la signature de l'Accord entre la DATAR et le MOPU (*Ministerio de Obras Públicas* –Ministère des Travaux Publics–) le 31 janvier 1985. Cet accord général sur l'aménagement du territoire s'inscrit dans le sillage de la Convention de Coopération Culturelle, Scientifique et Technique entre les gouvernements français et espagnol du 7 février 1969 qui permet la mise en place d'une Commission Mixte Permanente. Cette convention est complétée par l'accord complémentaire du 29 mai 1974 qui aboutit à la création d'un Comité Spécial. C'est sur ce modèle que la DATAR et le MOPU développent leur action conjointe.

Comme le précise l'accord DATAR-MOPU, ce dernier vise à "[...] *coopérer dans les secteurs d'intérêt commun qui soient de la compétence de la DATAR et du MOPU*". Un Sous-Comité pour l'Aménagement du Territoire est créé à l'issu de l'accord, qui est complété par deux Groupes de Travail (infrastructures et communication, développement intégral des Pyrénées). Ce Sous-Comité élabore annuellement les programmes d'activité, qui sont ensuite approuvés par le Comité Spécial. Les Groupes de Travail développent les travaux de ce dernier. L'accord DATAR-MOPU a mené à bien quelques réalisations. Le Groupe de Travail Infrastructures et Communication a analysé les grands itinéraires internationaux des Pyrénées et le Groupe de Travail Développement Intégral des Pyrénées a effectué des monographies sur le transport, les communications, les ressources hydrauliques, le patrimoine culturel, etc. Néanmoins, sa

faible prise en compte des besoins locaux, illustrée par les critiques répétées de la présidence basque de la CTP, a rapidement mis en évidence que ce mode de fonctionnement était appelé à évoluer.

### 4.2.3. 1988, le renouveau des relations transpyrénéennes locales : une mobilisation inachevée

La seconde impulsion juridique pour la coopération entre collectivités décentralisées vient à nouveau de la sphère européenne. La politique favorisant l'établissement de structures de coopération globale est relancée et les instances communautaires cherchent à donner à ces institutions des ressources politiques et financières pour mener à bien leurs projets. En premier lieu, à partir de la réforme des fonds structurels de 1988, la Commission Européenne insuffle un nouveau dynamisme à la coopération transpyrénéenne grâce au programme INTERREG débuté en 1990. Les projets locaux et régionaux se multiplient rapidement, néanmoins, le contrôle étatique continue à se faire sentir. En second lieu, les membres du Conseil de l'Europe annoncent au début des années quatre-vingt-dix qu'ils souhaitent compléter la Convention-cadre de Madrid pour la rendre plus opérationnelle et favoriser la gouvernance transfrontalière décentralisée.

Malgré la création de nouvelles structures décentralisées comme la CTP, la première version du programme INTERREG reste sous le contrôle des gouvernements français et espagnol. Dès 1987 la présidence catalane de la CTP cherche à établir un projet de Programme Intégré Pyrénéen. La Commission fait la sourde oreille à cette proposition et préfère financer le projet franco-espagnol porté par l'accord DATAR/MOPU au titre de l'article 10 du règlement FEDER permettant de financer des projets-pilotes. Le projet-pilote INTERREG, bien que limité par ses ressources et le peu de réseaux transnationaux, est relancé dès 1990. Il devient une initiative communautaire, ce qui témoigne de la volonté de la Commission de pérenniser cet ensemble d'actions.

INTERREG I Pyrénées est articulé autour de deux axes stratégiques. Le premier est la correction des handicaps et le second la valorisation des opportunités. Six mesures dérivent de ces deux axes : le développement des infrastructures routières et le développement du transport, la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication ; la protection de l'environnement et la valorisation du patrimoine

; l'amélioration de l'offre touristique ; la diversification économique ; la formation, la coopération technologique et la recherche ; l'assistance technique et la diffusion de l'information. Seules les zones d'objectifs 1, 2 et 5b peuvent recevoir des fonds INTERREG I. Eventuellement, certaines zones éligibles au titre de l'article 10 du règlement FEDER, de l'article 1 du règlement FSE et de l'article 8 du règlement FEOGA, peuvent aussi en profiter. Le montant des aides est soumis aux mêmes limitations que les zones d'objectif, soit 75% pour les zones d'objectif 1 et 50% pour les autres. 31,22 millions d'écus sont débloqués pour la coopération transpyrénéenne.

Les institutions chargées d'encadrer INTERREG I sont laissées à la discrétion des Etats. En France, ce choix aboutit à privilégier les autorités déconcentrées. Le préfet de région Midi-Pyrénées assure la coordination entre les différents acteurs engagés. Les préfets départementaux se réunissent avec les chambres consulaires et les autorités locales espagnoles afin de déterminer les projets présentés. Puis, les préfets des régions concernées rédigent et sélectionnent les dossiers. Enfin, ces projets sont transmis au Commissariat de Massif à l'Aménagement des Pyrénées (agence de la DATAR dont l'activité est définie par la Loi du 9 janvier 1985 sur le Développement et la Protection de la Montagne) qui les examine. Une dernière réunion, présidée par le préfet de région Midi-Pyrénées permet de préparer le document opérationnel à transmettre aux autorités espagnoles. En Espagne, le Ministère des Finances pilote le programme (Morata, 1992 : P. 187). Le dossier final est rédigé par les soins de la DATAR et du MOPU (Sarasa, 1999 : P.6).

Les institutions de coopération locale sont totalement exclues du programme. Sur les dix-sept projets proposés par les membres de la CTP, seul un projet par collectivité est retenu, soit huit projets (car l'Andorre n'a pas droit aux aides communautaires)[35]. De plus, de nombreux projets n'ont de transfrontalier que le nom. Les évaluations réalisées par la DG XVI et la Préfecture Midi-Pyrénées sont assez décevantes. Elles montrent un net besoin d'élargir le champ des interventions, de rééquilibrer le calendrier, d'intégrer les institutions locales transfrontalières, d'ouvrir le programme à l'Andorre et de créer des relais de gestion localisés.

---

[35] Les huit projets sont : l'écriture d'un livret pédagogique "*Pyrénées : notre montagne*", une étude de viabilité d'un atlas ethnographique, une carte de la CTP au 1/1 000 000, des vols photogramétriques au 1/70 000, des études sur le transport de voyageurs et de marchandises, une étude stratégique de qualité pour l'agroalimentaire, un programme de prévention et de lutte contre les incendies forestiers, un guide général touristique et l'organisation de la cinquième rencontre des villes et villages historiques pyrénéens.

Dans l'attente de ces modifications, le réseau de structures transpyrénéennes se densifie rapidement (Harguindéguy, 2004 : P. 307). Au niveau le plus localisé, l'Eurodistrict Bidasoa-Txingudi est établi en 1992 par les conseils municipaux d'Hendaye, Irun et Fontarabie afin de renforcer les relations entre les trois villes suite à la disparition de la douane et des activités liées au commerce frontalier. Des groupes de travail focalisés sur le tourisme, la santé, la culture établissent des propositions soumises à un comité d'élus municipaux. A une échelle plus large, le 18 janvier 1993, les responsables du District Bayonne-Anglet-Biarritz (devenu depuis communauté de villes Bayonne-Anglet-Biarritz) et de la Députation du Guipúzcoa signent un protocole de coopération transfrontalière. Cette structure, appelée Eurocité Basque, doit permettre de gérer en commun l'expansion et l'aménagement de la conurbation transfrontalière s'étalant de Bayonne à Saint-Sébastien (Zanettin, 1996). Ce projet englobe un grand nombre d'acteurs locaux dont des communes, des chambres de commerce et d'industrie et des universités, ce qui ne va pas sans provoquer quelques frictions avec le *Consorcio*, structure concurrente. L'Eurocité est dirigée par une commission institutionnelle réunissant les différents partenaires. Des groupes de travail thématiques s'occupent de réaliser des tâches spécifiques comme la cartographie de la zone. Parmi les réalisations de l'Eurocité, citons la création d'un observatoire transfrontalier chargés de mener des études sur l'habitat et les infrastructures. Les élus de la communauté autonome de Catalogne et du Conseil Municipal de Barcelone sont également à l'origine de deux réseaux de coopération municipale. Les Eurocités (1989), créées sur l'initiative de Jordi Pujol, alors président de la *Generalitat* (Gouvernement régional de Catalogne), qui concentrent une cinquantaine de communes frontalières et non frontalières et le réseau C-6, mis en place par Pasqual Maragall, ancien maire de Barcelone, limité à Barcelone, Valence, Saragosse, Palma de Majorque, Montpellier et Toulouse (Morata, 1995c : P. 117).

A l'autre bout de la chaîne pyrénéenne, les régions Aquitaine et Euskadi sont liées depuis 1989 par un accord bilatéral créant un Fonds Commun visant à promouvoir les projets d'intérêt transfrontalier. Depuis 1992, la Navarre et l'Aragon sont venues s'intégrer à ce fonds. Cette initiative favorise surtout les échanges universitaires et culturels (Palard, Itçaina, Vignes, 1997 : P. 131 ; Letamendia, 1998 : P. 311). En dépit d'objectifs assez limités, ces instruments ont fait preuve de leur efficacité. Plusieurs projets ont ainsi pu être menés à bien dans différents domaines comme la recherche, le développement et la formation. C'est notamment le cas du projet de reboisement

Compostela, ou encore des liens établis entre les universités de Bilbao, Mondragón et Bordeaux. Les élus catalans se montrent également actifs en ce qui concerne les contacts régionaux. Ainsi, l'Eurorégion Catalogne-Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon apparue en 1991 sous l'impulsion de Jordi Pujol, et conçue sur le modèle de l'Euroregio reliant les régions frontalières de la Hollande à celles de l'Allemagne depuis 1958, regroupe différents groupes de travail dont l'action porte sur la communication, les télécommunications, la culture, la jeunesse, le tourisme, le sport, l'industrie, l'environnement économique, la formation professionnelle, l'environnement, la recherche, le développement, les transferts de technologie, l'agriculture et la pêche. Malgré ses ambitions initiales, l'Eurorégion est inactive depuis l'élection de Jacques Blanc en 1998 au poste de président du Conseil Régional du Languedoc-Roussillon du fait de l'inimitié entre ce dernier et le président de la région Midi-Pyrénées Martin Malvy (Perkmann, 2002 : P. 103; Genieys, Valarié, 2001 : P. 95). La contribution de l'Eurorégion aux grands dossiers transfrontaliers comme la liaison ferroviaire à grande vitesse France-Espagne reliant Barcelone à Montpellier ou le projet de transfert de l'eau du Rhône vers Barcelone est minime (Häkli, 2004 : P. 56).

Lorsque le 15 juin 1994 apparaît l'initiative INTERREG II, les élus des collectivités décentralisées attendent une intégration massive de ces institutions transfrontalières. Les quatre axes stratégiques définis dans le DOCUP semblent favorables à une stratégie de développement transfrontalier ascendante. L'axe 1 prévoit de diversifier, développer et valoriser l'activité économique dans un cadre transfrontalier. L'axe 2 cherche à renforcer l'identité du territoire par le développement des structures de coopération, la mobilisation des compétences et la formation des hommes. L'axe 3 promeut l'amélioration de la perméabilité des Pyrénées et la création de petits équipements transfrontaliers. Enfin, l'axe 4 insiste sur la mise en œuvre et le suivi des programmes. En outre, les zones pouvant profiter d'INTERREG II sont plus nombreuses que durant le programme précédent. Il s'agit désormais de toutes les frontières intérieures et extérieures (un lien est créé avec le programme PHARE), de toutes les zones frontalières de niveau NUTS 3, ainsi que les zones adjacentes aux départements frontaliers si le cadre de la coopération le nécessite (Zielonka, 2002 : P. 1). Les critères d'éligibilité des projets sont au nombre de cinq : établir une stratégie cohérente pour l'espace transfrontalier et les ressources humaines, prêter attention aux conséquences de la coopération aux frontières internes, encourager la coopération aux frontières externes, respecter la complémentarité des fonds régionaux, nationaux et européens et tâcher de

vérifier le dispositif de mise en œuvre et l'imbrication des autorités nationales et régionales. INTERREG II étant le produit de la fusion des initiatives INTERREG I et REGEN (Réseau d'Energie), l'enveloppe financière est doublée (60,6 millions d'écus). INTERREG II est programmée sur cinq ans et dispose de 2,9 milliards d'euros : 2,4 pour le volet A concernant la coopération et 500 millions pour les mesures héritières de REGEN réunies dans le volet B.

Malgré cet accroissement des moyens matériels, les structures de direction du programme restent globalement les mêmes que pour INTERREG I (cf. schéma 5). Le préfet de région Midi-Pyrénées conserve son rôle de préfet coordonnateur. Ce choix a ici l'avantage de laisser les services de l'Etat aux commandes d'un programme au fonctionnement encore très aléatoire à cette époque. En Espagne en revanche, la gestion d'INTERREG II évolue en milieu de programme. La première partie reste pilotée par l'Etat central, comme en France. Cependant, un changement se produit à mi-programme et les autortité de l'Etat central se désengagent progressivement au profit des gouvernements autonomes qui agissent de la sélection des projets jusqu'au contrôle de gestion. Le Ministère de l'Economie et des Finances ne se réserve qu'une simple présence en comités de suivi et de programmation, et l'assignation des ressources est effectuée par les communautés autonomes. La semi-innovation du programme INTERREG II tient plus à la création des groupes de travail transfrontaliers (GTT). Ces GTT sont des groupes de réflexion locaux au sein desquels naissent les projets transfrontaliers. Y collaborent des politiques et des techniciens qui mettent leurs connaissances en commun. Il existe trois GTT locaux qui donnent un avis sur les projets et transmettent leurs conclusions au comité de suivi. Un GTT global est également institué pour superviser les travaux des GTT locaux. Sont membres du GTT global la Direction Générale de la Planification du Ministère de l'Economie et des Finances espagnol et la Préfecture de la région Midi-Pyrénées. Sauf exception, les GTT n'ont peu ou pas d'impact sur la mise en œuvre. Leur fonction est avant tout informative puisque leurs décisions n'ont aucune valeur itérative.

Le bilan d'INTERREG II est ambigu (Landaburu, 1999 : P. 39). Ce programme souffre en effet de sa trop grande souplesse d'exécution. Les critères d'éligibilité sont très généraux et n'insistent que peu sur la nécessité de coopérer afin de présenter un projet. Cette omission se traduit dans la structure des projets présentés. Les dossiers présentés rentrent dans trois catégories : les dossiers co-financés (deux financeurs), les dossier co-présentés (un financeur mais une attestation de l'intérêt transfrontalier

produite par la collectivité voisine) et les dossiers singuliers (on croit le porteur de projet sur parole quand il dit qu'il y a un intérêt transfrontalier). A l'époque ces derniers représentent 90% du total des dossiers soumis (PARCOURIR, 2000). De plus, l'arrivée tardive des crédits décourage les porteurs privés[36]. Sans compter qu'il manque des structures administratives adaptées aux besoins de la coopération.

Face à ce constat mitigé, la gouvernance transfrontalière décentralisée est à nouveau relancée en 1995 par les membres du Conseil de l'Europe qui établissent un protocole additionnel à la Convention-cadre de Madrid. Dans la perspective de ce nouveau cadre d'action, législateurs et juges français et espagnols reprennent le travail entamé quinze ans plus tôt. En France, la Loi du 6 février 1992 sur l'Administration Territoriale de la République prévoit dans son article 131 que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leur groupement dans la limite de leurs compétences et des engagements internationaux de la France. Un pas de plus est franchi avec la Loi du 4 février 1995 qui laisse la possibilité aux collectivités territoriales d'adhérer à des organismes de droit étranger (Verdier, 1999 : P. 87). Enfin, en 1997, la DATAR, la Caisse des Dépôts et Consignations et le Ministère de l'Equipement mettent en place une Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) pour venir en aide aux collectivités nécessitant un appui technique afin de mettre en œuvre leurs projets transfrontaliers (Ries, 1999 : P. 22 ; Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2002). En Espagne, l'interdiction stricte que la *Magna Carta* impose aux entités infra-étatiques est assouplie par la décision du juge constitutionnel, qui, nous l'avons vu, joue le rôle de régulateur entre l'Etat et les communautés autonomes. Le début des années quatre-vingt-dix est marqué par l'opprobre entre la communauté autonome d'Euskadi et le Gouvernement espagnol au sujet de la création d'un bureau de *lobbying* des intérêts basques à Bruxelles (cas Interbask) (Mazey, 1995 : P. 78) puisque la Constitution ne reconnaît aux communautés autonomes qu'un droit d'information par rapport aux accords internationaux établis par l'Etat. L'ouverture de ce bureau est contestée par le Gouvernement espagnol qui voit dans cette initiative une atteinte à sa souveraineté. Finalement, le Tribunal Constitutionnel espagnol tranche dans sa décision du 26 mai 1994 que le monopole du

[36] Les associations et les entreprises représentent respectivement en France 33% et 26% des porteurs de projet sur un total de quatre cent soixante huit. En Espagne ces nombres tombent à 0,6% et 5,6% (PARCOURIR, 2000).

Ministère des Affaires Etrangères sur le noyau dur des relations internationales ne remettait pas en question la possibilité pour les entités infra-étatiques d'être représentées au niveau européen, du moment que cette représentation ne s'opposait pas aux intérêts espagnols (Burgorgue-Larsen, 1995 : P. 108).

Dans le cas de la France et de l'Espagne, un traité d'application de la Convention-cadre de Madrid est signé à Bayonne le 10 mars 1995. Il entre en vigueur le 24 février 1997 en France et le 10 mars 1997 en Espagne. Il permet la coopération entre collectivités territoriales situées jusqu'à 250 kilomètres de la chaîne des Pyrénées. Il n'exige pas de symétrie entre les niveaux territoriaux coopérants si bien qu'un département français peut coopérer avec une comarque espagnole par exemple. Le traité précise seulement que les collectivités doivent agir en fonction de leurs compétences, ce qui pose problème étant donné que celles-ci sont très différentes (Balme, Barbosa, Burbaud, 1997 : P. 119). Il prévoit également la participation des entités territoriales françaises et espagnoles à des organismes communs, qu'ils s'agissent de structures *ad hoc* (article 5) ou que ceux-ci existent déjà dans les Etats signataires (article 4, solution choisie par les émissaires français et espagnols). En France, les statuts possibles sont ceux de Groupement d'Intérêt Public (GIP) ou de Société d'Economie Mixte Locale (SEML). Mais ces solutions sont difficilement imposables aux collectivités territoriales espagnoles car elles imposent une présidence française. A l'inverse, le droit espagnol permet de recourir à la forme du *consorcio*, qui est un statut extrêmement souple permettant de mêler acteurs publics et privés de tous les niveaux. Cette solution est parfois refusée par les préfectures en raison d'une souplesse juridique trop accrue. Enfin, les Groupements Européens d'Intérêt Economique (GEIE), représentent une solution intermédiaire car ils permettent la création d'une association dotée de la personnalité juridique tout en interdisant qu'une des parties soit majoritaire. Suite à cette évolution, certaines structures transfrontalières décentralisées modifient leur statut comme l'Eurodistrict Bidasoa-Txingudi qui devient un *consorcio* en 1998, ou l'Eurocité Bayonne-Saint-Sébastien qui se mue en GEIE (Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2002).

En 2001, la logique d'Etat sur les collaborations transfrontalières est réaffirmée en France. En effet, la Préfecture de Midi-Pyrénées est nommée coordinatrice de la politique d'aménagement du massif pyrénéen comme le stipule la Convention Interrégionale de Massif signée en 2001 par les présidents des régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon sous l'égide de la DATAR et de son antenne

pyrénéenne. Cette convention s'intègre de façon transversale aux plans Etat-régions de ces trois ensembles et se superpose à la logique du futur programme INTERREG III. Quatre axes sont visés : la promotion de la qualité des produits pyrénéens, la modernisation des infrastructures de production, l'amélioration de l'attractivité du massif et le développement de la coopération transfrontalière (Commissariat de Massif à l'Aménagement des Pyrénées, 2001).

C'est dans ce contexte incertain qu'est activé INTERREG III, au détriment des autres PIC. Le volet A Pyrénées est adopté le 12 mars 2002 à l'Hôtel de Région d'Aquitaine après avoir été approuvé par la Commission Européenne le 13 décembre 2001. Quatre axes orientent le champ d'action des projets. Un premier axe consiste à structurer et renforcer les espaces transfrontaliers. Les mesures qui en découlent ont trait principalement à la mise en valeur du patrimoine naturel, au développement harmonieux urbain et rural et à l'amélioration des réseaux de transport. L'axe 2 est dédié à la promotion de l'emploi, que celui-ci soit lié au tourisme, aux produits locaux, aux transferts de technologie ou à la création de petites et moyennes entreprises. L'axe 3 est conçu comme un outil de promotion des ressources humaines locales. Il promeut la formation, l'égalité hommes/femmes, autant que le multiculturalisme. Enfin, l'axe 4 est tourné vers la résolution des problèmes techniques liés à la mise en place de coopérations. Les objectifs de développement doivent répondre à trois dimensions complémentaires : un caractère global, localisé et durable. Les zones éligibles sont les mêmes que pour le programme INTERREG II, conformément aux orientations définies par le SDEC. Il s'agit des territoires de niveau NUTS 2 : les départements français des Pyrénées-Atlantiques, des Hautes-Pyrénées, de Haute-Garonne, d'Ariège et des Pyrénées-Orientales ; les provinces espagnoles du Guipúzcoa, de Navarre, de Huesca, de Lérida et de Gérone. Le montant des aides varie sensiblement. La dotation est en forte augmentation avec 82,3 millions d'euros réservés au programme France-Espagne, dont 50,5 pour l'Espagne et 30,8 pour la France. Tous les territoires étant situés en zone d'objectif 2, le montant des aides FEDER est plafonné à 50% des dépenses totales. 20% de contreparties publiques nationales sont nécessaires pour compléter la partie autofinancée des projets proposés afin d'accéder au fonds INTERREG III A (Comité de Pilotage, 2000 ; 2001).

Résolument pragmatique, la nouvelle articulation institutionnelle s'effectue selon une logique ascendante et polycentrique de façon à éviter une coopération de façade (cf. schéma 6). Le mot d'ordre est le partenariat, à la fois vertical selon une logique de

subsidiarité (local/régions/Etats/Commission), horizontal (entre partenaires publics et privés) et transnational (franco-espagnol) à travers l'utilisation des réseaux transfrontaliers préexistants comme la CTP. Les porteurs de projets présentent leur proposition sur la base de fiches formalisées qu'ils transmettent au Secrétariat Technique Adjoint[37]. Ce Secrétariat émet un avis sur les projets et les transmet au Comité Territorial de Pré-Programmation correspondant. La véritable innovation d'INTERREG III tient au fait qu'elle repose sur les régions ou sur les associations interrégionales dans le cas des Pyrénées. Si depuis le programme INTERREG II, les communautés autonomes espagnoles sont impliquées sur ce type de programme, il n'en était pas de même en France. Néanmoins, à la suite de la dissolution de l'Assemblée Nationale engagée en 1997 par le président Jacques Chirac, les élections législatives aboutissent à la constitution d'un Gouvernement de coalition à dominante socialiste dirigé par Lionel Jospin. En tant que représentante du parti écologiste (Les Verts), la ministre de l'Environnement et de la Décentralisation Dominique Voynet permet aux collectivités territoriales de gérer elles-mêmes les fonds INTERREG III A à travers une circulaire de 1999, et ce, en dépit des réticences du ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement, favorable au maintien du transit des crédits communautaire par son ministère. Les membres de la CTP sont ainsi mobilisés. Cette dernière ayant été évincée des débats lors du programme précédent, ce revirement n'en est que plus spectaculaire. Après débat sur la personnalité de la future Autorité de Gestion il apparaît qu'aucun exécutif de communautés autonomes espagnoles n'est prêt à laisser ce poste à ses collègues et que l'animosité entre les conseils régionaux de Midi-Pyrénées et du Languedoc-Roussillon risque de gêner la bonne marche du programme. En tant qu'institution présidant la CTP, le Conseil Régional d'Aquitaine semble le meilleur candidat. Le partenariat s'établit aussi en amont des autorités régionales et locales. L'Autorité de Paiement est gérée par la Direction Générale des Fonds Communautaires du Ministère des Finances espagnol et le Comité de Suivi est présidé en alternance par la Direction Générale des Fonds Communautaires du Ministère des Finances espagnol et par le préfet coordonnateur français[38] (le SGAR Midi-Pyrénées).

---

[37] Ce Secrétariat est rattaché au Conseil Régional d'Aquitaine, désigné Autorité de Gestion du programme.

[38] http://web.cr-aquitaine.fr (dernière consultation le 30 avril 2004).

INTERREG III inaugure également un nouveau type d'institutions avec les comités territoriaux de pré-programmation. Ces derniers sont au nombre de trois (un pour l'Ouest pyrénéen, un pour le Centre et un pour l'Est)[39] et se regroupent en comité territorial de programmation. Les membres de ces comités décident des projets à retenir en fonction des critères précités. Ces comités sont des organes qui réunissent tous les niveaux institutionnels impliqués dans la coopération. Ils représentent en quelques sortes la continuité des GTT mais la comparaison s'arrête là. En effet, malgré une fonction inhérente de socialisation, leur rôle est avant tout de prendre des décisions. Les comités regroupent des acteurs publics français et espagnols de différents niveaux réunis pour sélectionner les projets méritant selon eux de recevoir des fonds européens, alors que les GTT représentaient des arènes de débat beaucoup plus ouvertes, mais moins opérationnelles.

Afin d'éviter les projets de coopération faussement transfrontaliers, la condition *sine qua non* imposée aux porteurs de projet est d'agir en liaison étroite avec une institution située de l'autre côté de la frontière. En théorie les projets des porteurs locaux peuvent être proposés à n'importe quelle entité participante pour être instruits. Dans la pratique, une politique flexible permet de réorienter les porteurs vers les collectivités compétentes. Les organisateurs du programme montrent l'exemple à travers la composition transfrontalière des comités territoriaux de pré-programmation, du Comité de Suivi ou encore la séparation entre Autorité de Gestion (située en France) et l'Autorité de Paiement (située en Espagne). La seconde condition impérative est la volonté réelle de contribuer au développement de la zone transfrontalière dans son ensemble, et non pas seulement à un seul des versants pyrénéens.

Les profondes différences qui séparent INTERREG III A des programmes précédents ne sont pas le fruit du hasard. Les actuels responsables ont tiré la leçon des programmes I et II en tâchant d'éviter les pièges d'une mise en œuvre compartimentée, grâce entre autres aux documents d'évaluation *ex-post*. Cependant, étant donné le peu d'informations filtrant d'une zone géographique à l'autre, le *design* institutionnel du programme pyrénéen ne s'inspire pas non plus des expériences étrangères. Le processus de mise en œuvre d'INTERREG III A France-Espagne s'effectue donc de façon empirique depuis son adoption en se limitant à s'éloigner des deux versions précédentes

[39] Ils reprennent ainsi la technique tripartite déjà usitée lors de l'établissement de la frontière pyrénéenne ayant abouti à la signature du Traité des Limites en 1866.

mais sans possibilités d'importer un modèle extérieur. Afin de diffuser l'information sur la forme du programme au sein de toutes les institutions participantes, une série de réunions est menée par les comités territoriaux dans chaque zone de janvier 2001 à juin 2002 et des renseignements sont aussi mis à disposition sur les sites Internet des différents institutions impliquées. A l'inverse des programmes INTERREG III B et III C, cette étape ne donne pas lieu à la constitution d'un site Internet unique.

Le processus de création institutionnelle transfrontalière a repris de plus belle depuis 2003 et la victoire de la gauche lors des dernières élections autonomiques catalanes et du scrutin au Parlement régional du Languedoc-Roussillon. Préalable à la constitution de nouveaux porteurs de projets INTERREG IV, une nouvelle entité transfrontalière est née dans les Pyrénées. Faisant table rase des travaux de son prédécesseur, Pasqual Maragall, nouveau président de la *Generalitat*, a proposé la création d'une Eurorégion Pyrénées-Méditerranée regroupant la Catalogne, l'Aragon, la Communauté Valencienne, les Baléares, le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, soit plus de 16 millions d'habitants, au sein d'un même ensemble territorial (Partit dels Socialistes de Catalunya, 2003). L'accord a été signé le 28 octobre 2004 à Barcelone par les présidents des régions concernées[40]. Il est encore tôt pour juger de l'efficacité de cette institution. Néanmoins, cette extension du réseau C-6 est une initiative "sur-mesure" pour Pasqual Maragall qui rompt ainsi avec l'Eurorégion précédente voulue par son prédécesseur Jordi Pujol. Reste à voir si cette structure supplémentaire sera dotée de moyens politiques et financiers suffisants.

***

En l'an 2000, la question du respect des directives communautaires redevient centrale. Les deux programmes INTERREG précédents, en dépit de la volonté affichée d'établir un partenariat multi-niveaux ambitieux et une logique de développement endogène transfrontalière, se révèlent être des semi-échecs du point de vue des standards établis par la Commission. Les buts de la coopération ont été précisés et des réseaux de coopération ont pu être établis et en ce sens un processus d'apprentissage collectif a été initié. Cependant, le fonds INTERREG est encore trop souvent utilisé comme un substitut des financements étatiques dans les zones frontalières. L'aspect

[40] "Une eurorégion Pyrénées-Méditerranée", *Sud Ouest*, 29 octobre 2004.

qualitatif des projets et l'intégration partenariale des acteurs privés et publics de différents niveaux tant du côté français qu'espagnol laissent à désirer. Reste à découvrir si les nouvelles structures de mise en œuvre imposées par la Commission Européenne à l'initiative INTERREG III A sont suffisantes pour contraindre les acteurs étatiques et infra-étatiques à agir dans un sens donné et à diffuser de nouvelles normes et valeurs de comportement.

La question centrale est celle de la capacité de la Commission Européenne à orienter l'action publique des acteurs infra-étatiques frontaliers vers un modèle "modernisateur" se caractérisant d'une part par des objectifs de développement territorialisé, endogène et durable et d'autre part par une méthode partenariale promouvant les échanges entre responsables de différents niveaux, travaillant autant dans le secteur public que privé et appartenant à des Etats différents et voisins. Si dans le cas d'un seul Etat, les commissaires européens éprouvent parfois des difficultés à imposer leurs propres méthodes de mise en œuvre, ont-ils les capacités d'imposer leurs recettes d'action publique aux ressortissants frontaliers de deux Etats à la fois ? A travers cette interrogation centrée sur la mise en œuvre d'INTERREG III A France-Espagne, c'est l'ensemble du phénomène d'intégration communautaire qui est visé. En particulier, il s'agit de vérifier si le financement de projets de développement territorial aux frontières de l'UE favorise le dépassement des structures territoriales étatiques par de nouveaux territoires politiques. Ou dit de façon plus lapidaire : l'action transfrontalière de la Commission Européenne est-elle un facteur de dissolution de la souveraineté des Etats membres ? C'est bien la propension de l'action publique à agir sur les structures du réel qui s'affiche en toile de fond. La *policy*, entendue au sens d'action humaine en général, est-elle susceptible de modifier le cours de la réalité ?

Notre hypothèse de base se fonde sur une vision néo-fonctionnaliste de la mise en œuvre d'INTERREG III A France-Espagne. L'engagement de la Commission Européenne est perçu comme un facteur fondamental de diffusion et de convergence des modalités d'action publique communautaire au niveau local transfrontalier. La transmission de cette politique répondant à un référentiel développementaliste s'effectue à travers une adoption progressive, continue et générale des normes et valeurs communautaires de la part des acteurs infra-étatiques. Le développement des structures économiques transfrontalières qui en découle enclenche un mécanisme d'engrenage favorisant l'intégration politique des zones frontalières et l'établissement d'un lien direct avec la Commission. A terme, ces zones fonctionnelles transfrontalières intégrées

basées sur des flux réels tendent à se substituer aux territoires d'action publique classiques rattachés aux Etats-nations modernes. La dissolution du modèle de l'Etat-nation a pour conséquence le renforcement du caractère supra-national de l'Union Européenne et de la Commission Européenne. Tel un mouvement inéluctable, l'action publique communautaire est aux fondements de l'évolution des catégories classiques d'Etat, de territoire et de frontière.

*A contrario*, notre contre-hypothèse prévoit un maintien du *statu-quo*. Selon cette proposition, les pressions exercées par la Commission Européenne en milieu frontalier afin de mettre en place une dynamique de développement transnationale selon des objectifs et des méthodes privilégiant l'aspect qualitatif et partenarial sont limitées par les stratégies des acteurs infra-étatiques. Ceux-ci n'adoptent les directives de la Commission que dans la mesure où celles-ci leur sont plus acessibles ou répondent mieux à leurs besoins que les recettes classiques reposant sur un référentiel modernisateur. Le contexte pèse de tout son poids sur les configurations de mise en œuvre et favorise les divergences territoriales. Il n'y a donc aucune preuve que l'action de la Commission Européenne en milieu frontalier engendre une dissolution des structures limitrophes étatiques au profit de territoires fonctionnels répondant à un impératif économique. Bien au contraire, les frontières classiques se maintiennent. Malgré la désactivation de leur fonction de filtres policiers dans le cadre du marché commun, les frontières internationales conservent toute leur prégnance sociale et économique. En ce sens, les zones transfrontalières viennent seulement se superposer en strates successives aux circonscriptions préexistantes. Ce maintien de l'ambivalence des frontières –mi-lignes de démarcation/mi-territoires– est imposé d'une part par les restrictions apportées par les gouvernements étatiques, soucieux de protéger leur souveraineté, et d'autre part par les stratégies des acteurs locaux, occupés à profiter au maximum de cette dualité territoriale en collaborant ou s'isolant de leurs voisins en fonction de leurs intérêts immédiats.

Du fait de l'importance probable du contexte, la validation complète ou partielle de l'une de ces hypothèses ne peut donc s'effectuer qu'à travers la comparaison des trois études de cas sélectionnées, enjeu central de la deuxième partie de notre étude.

***

# Seconde Partie.

# INTERREG III A en interaction

Les discussions autour de l'Agenda 2000 mettent en relief le nouveau contexte qui caractérise l'Union Européenne en ce début de troisième millénaire. L'élargissement de l'Union aux nouveaux adhérents majoritairement issus de l'ancien bloc communiste provoque une réduction mécanique, progressive et continue des aides aux territoires régionaux des Etats déjà membres. L'accroissement du budget du programme INTERREG parallèlement à l'abandon des trois quarts des initiatives communautaires lancées en 1988 nécessite une justification en cette phase de contraction budgétaire. Dans ces conditions, il est naturel que Michel Barnier, commissaire européen en charge de la politique régionale, insiste sur le fait "[qu'] *il est essentiel de faire preuve de l'utilité de cette coopération après plus de dix ans d'existence d'INTERREG*" (Direction Régionale Regio, 2002 : P. 5). Désormais, les autorités communautaires ne peuvent plus se camoufler derrière le prétexte de l'apprentissage des méthodes communautaires par les acteurs des Etats membres. Des résultats concrets démontrant la capacité de la Commission à s'inscrire au sein des réseaux infra-étatiques et à accélérer le processus d'intégration communautaire par les frontières sont nécessaires rapidement, en particulier dans le cas franco-espagnol, traditionnellement phagocyté par les services des Etats centraux.

Le programme INTERREG III A France-Espagne soulève de grandes expectatives, notamment du fait de la nomination d'une autorité décentralisée française en tant qu'Autorité de Gestion. L'établissement des différents comités territoriaux renforce également l'impression d'une forte décentralisation de la gestion des politiques de coopération transfrontalière. En résumé, les conditions semblent réunies pour favoriser la diffusion des méthodes de mise en œuvre communautaires au sein des Etats français et espagnol et favoriser l'intégration économique et politique des zones limitrophes selon un schéma néo-fonctionnaliste. Il s'agit donc tout d'abord de découvrir si ce processus de transmission normative modifie réellement les modes de faire et de penser l'action publique au niveau local et implique des convergences et des divergences pratiques. Il est nécessaire ensuite de rechercher les causes des hypothétiques variations apparaissant durant les mises en œuvre et d'y apporter si possible des solutions

pratiques. Il faut aussi observer si les réseaux transfrontaliers tissés de part et d'autre de la frontière ont vocation à remplacer les deux ensembles politico-administratifs frontaliers et à dissoudre la frontière. Enfin, il s'agit d'examiner le poids de l'action publique sur le découpage du monde sensible et les contre-pouvoirs limitant son action.

La métaphore linguistique évoquée en introduction nous permet ici d'analyser les deux aspects de cette problématique. En effet, à travers le terme de traduction, nous analysons en premier lieu ce que nous pourrions appeler la formulation d'un enjeu précis à partir d'une situation diffuse. Cette phase "ascendante" de la traduction permet de comprendre par rapport à quel cadre normatif et cognitif les acteurs agissent rationnellement en élaborant une connaissance commune d'INTERREG. En second lieu, il s'agit de s'inscrire dans une perspective "descendante" afin d'établir comment une norme universelle est adaptée –voire "*mal traduite*"– localement (Smyrl, 1991 : P. 136). Cela suppose de se pencher sur les processus connexes de réception et d'apprentissage qui sous-tendent les logiques d'action déployées par les acteurs (qui traduit ? comment ? et pourquoi ?) (Hall, 1993 : P. 275).

En résumé, notre analyse oscille entre deux hypothèses : l'action publique communautaire en faveur du développement des zones transfrontalières de l'UE est-elle un facteur de convergence générale des politiques publiques infra-étatiques vers un modèle décentralisé et soutenable ou les dynamiques territoriales frontalières déjà en place sont-elles indépassables ? Plus largement, se dirige-t'on vers un modèle de régionalisation supra-étatique dominant ou vers un enchevêtrement toujours plus complexe de zonages d'action publique plus ou moins institutionnalisés ? La *policy* influe-t'elle de façon directe et irrémédiable sur la *polity* ou s'agit-il d'un processus plus complexe ?

La vérification de nos hypothèses s'effectue ici à travers une approche néo-institutionnaliste historique privilégiant les choix rationnels. Les acteurs étudiés sont censés agir de façon rationnelle par rapport à leur environnement socio-historique au sein duquel ils développent une vision commune de la réalité. Le rôle des institutions intermédiaires est particulièrement pris en compte en tant qu'organisations productrices de routines, de normes et de valeurs. Plus concrètement, il s'agira tout d'abord de caractériser les trois études de cas en fonction des représentations, interactions et institutions structurant l'action publique transfrontalière afin de comprendre dans quel cadre cognitif évoluent les acteurs. L'impact de l'action communautaire sera ensuite évalué à travers la mise en œuvre des objectifs et modalités d'application de l'initiative

INTERREG III A France-Espagne. La diffusion de ces méthodes sera comparée avec les modes de faire et de penser propres à chaque cas afin de calculer les éventuelles évolutions engendrées par la Commission Européenne. Il est par conséquent nécessaire de choisir des cas représentant les différentes configurations socio-politiques envisageables le long de la chaîne des Pyrénées afin d'être certain que le mouvement de convergence, s'il existe, s'effectue en dépit du contexte comme le prévoit notre hypothèse néo-fonctionnaliste : un premier cas (Ouest) disposant de représentations transfrontalières communes, basé sur des interactions fréquentes et une institution dédiée à la gestion d'INTERREG ; un second cas (Centre) seulement fondé sur un tissu d'acteurs engagés dans la politique de coopération sans représentations ni institution communes ; un troisième cas (Est) reposant sur des représentations communes, un réseau d'acteurs spécialisés mais dépourvu d'institution de mise en œuvre.

Comme le démontrent les études suivantes, au lieu de répondre à un processus de convergence, chaque territoire d'application réagit d'une façon différente. La diffusion des modalités d'action publique communautaire est donc intermédiée par des variables contextuelles. L'action de la Commission Européenne dépend de son contexte d'application. Dans le cas situé à l'Ouest des Pyrénées, l'adoption des normes communautaires s'effectue au pied de la lettre comme le prévoit notre hypothèse néo-fonctionnaliste ; à la différence du cas des Pyrénées Centrales où les ajustements à la marge finissent par aller à l'encontre des directives de la Commission comme le laisse entendre notre contre-hypothèse ; le cas prenant place à l'Est de la chaîne est un échec tant par rapport au résultat final que par rapport à la mise en œuvre et confirme également notre contre-hypothèse. La comparaison de ces cas permet de déterminer dans quel contexte la diffusion des recettes communautaires est la plus efficace. En l'occurrence, il apparaît que le contexte du cas situé à l'Ouest est le plus porteur dans la mesure où il favorise une adoption rapide et globale des principes directeurs des politiques de la Commission Européenne. Comme nous le verrons par la suite, ce cas se distingue des autres par l'existence d'arrangements institutionnels à travers une organisation spécifiquement dédiée à la gestion des politiques transfrontalières locales, gage de continuité et de stabilité. Pour autant, cette institutionnalisation progressive du milieu transfrontalier basque ne tend pas à se substituer aux limites territoriales en place. Il s'agit plutôt d'une nouvelle catégorie de zonage se surajoutant aux précédentes, tant du fait de la volonté des Etats français et espagnol de ne pas céder leur souveraineté que de celle des acteurs locaux de profiter des avantages offerts par cette situation.

# 5. INTERREG III A à l'Ouest des Pyrénées : l'européanisation par le local

> *"Je vous donne un exemple. Je lis dans les premières esquisses qu'il existait une sphère, comment elle s'appelle, de Magdebourg, deux hémisphères rapprochés dans lesquels on fait le vide pneumatique. On leur attache deux paires de chevaux normands, une d'un côté et une de l'autre, et tire d'un côté et tire de l'autre, les deux hémisphères ne se séparent pas. Bien, ça c'est une nouvelle scientifique."*
>
> Umberto Eco, *Le pendule de Foucault.*

Le cas retenu pour étudier la mise en œuvre du programme Interreg III A dans les Pyrénées occidentales est le projet de valise pédagogique élaboré par les conseils municipaux d'Hendaye (France, 12 600 habitants), Irun (Espagne, 55 000 habitants) et Fontarabie (Espagne, 15 000 habitants). Séparées par la rivière Bidassoa et bordant la baie de Txingudi sur la côte atlantique, ces communes sont aujourd'hui réunies au sein d'une institution intercommunale transfrontalière appelée *Consorcio* Bidasoa-Txingudi. Les autorités de ces trois villes tâchent de mettre en place des initiatives de différentes natures afin de rapprocher les deux rives tant du point de vue économique que social. C'est dans le cadre du projet de revalorisation du patrimoine historico-naturel de la baie de Txingudi qu'est apparue l'idée de distribuer une valise pédagogique aux enfants des trois bourgs afin de les familiariser avec la culture de leurs voisins directs et de fomenter le tourisme culturel.

La question de l'influence communautaire s'y pose avec d'autant plus d'accuité que depuis 1990, les fonds INTERREG représentent une part non négligeable des

financements des projets transfrontaliers entrepris et que cette part n'a cessé d'augmenter au détriment des financements stato-nationaux.

Après avoir rappelé dans quel contexte frontalier et transfrontalier s'inscrit ce projet, nous nous pencherons sur son processus de mise en œuvre. Nous analyserons ensuite la correspondance de ce dernier par rapport aux standards communautaires et les facteurs susceptibles d'expliquer les résultats observés.

### 5.1. Une zone transfrontalière instituée

Le fonds INTERREG III A intervient dans un contexte bien particulier. Séparées et unies par une frontière politique, culturelle et économique, les équipes municipales d'Irun, Hendaye et Fontarabie tâchent de dépasser leurs contradictions par une politique transfrontalière volontariste. Le retournement idéologique est radical. Désormais, l'ouverture des frontières n'est plus présentée comme une catastrophe mais comme une aubaine. La frontière-ligne devient une frontière-zone. Ce territoire fonctionnel, hybride, à mi-chemin entre l'intégration au sein d'un Etat et d'une institution transfrontalière, n'a pas encore atteint le même niveau d'institutionnalisation que les territoires administratifs plus classiques. Sa direction, ses ressources, la population administrée restent tous attachés aux communes formant le *Consorcio*. La "supra-communalité" transfrontalière est encore loin. Entamées dès 1992 dans la perspective de l'ouverture des frontières engendrées par l'entrée en vigueur de l'Acte Unique signé en 1986, les premières initiatives ont abouti à la constitution d'un espace d'action publique transfrontalier intercommunal, renforcé par l'adoption du statut juridique de *consorcio* en 1998 et l'arrivée de fonds communautaires INTERREG.

#### 5.1.1. Une conurbation transfrontalière au cœur de deux régions voisines

D'un point de vue géographique, ces trois communes présentent la caractéristique de former un *continuum* urbain relativement intégré. Relief aidant, les trois bourgs se sont développés de façon homogène autour de la baie de Txingudi, à l'embouchure de la rivière-frontière Bidassoa.

La baie de Txingudi est une zone-frontière au plein sens du terme puisque la frontière communale y est aussi une frontière entre les provinces traditionnelles basques du Labourd (Hendaye) et du Guipúzcoa (Irun, Fontarabie), entre le département des

Pyrénées-Atlantiques et la province du Guipúzcoa, entre la région Aquitaine et la communauté autonome d'Euskadi, entre la France et l'Espagne, et jusqu'en 1986, entre la CEE et le reste de l'Europe (cf. carte 5).

### 5.1.2. Vers une imbrication économique plus forte ?

Ces trois communes traversent une période de transition qui affecte profondément leur structure économique. Longtemps dédiées à l'industrie légère (Irun) et la pêche (Fontarabie, Hendaye), elles se tournent aujourd'hui vers une nouvelle forme de développement économique axé sur les services, notamment sur le tourisme et les technologies de pointe.

Hendaye est une station balnéaire familiale. La commune est apparue sur les cartes en 1629 et a longtemps eu une vocation militaire assurée par la présence de garnisons et d'une école navale. Cette position d'avant-garde française lui valut d'ailleurs d'être entièrement détruite par les troupes contre-révolutionnaires espagnoles en 1793. Le tourisme balnéaire et l'arrivée de la ligne de chemin de fer Paris-Madrid au dix-neuvième siècle ont ensuite assuré sa prospérité (Delaunay, 1996, p. 153). Hendaye semble avoir définitivement tourné le dos à la pêche après la fermeture de son vieux port de pêche et l'ouverture d'un port de plaisance.

Cette transformation correspond aux dynamiques qui structurent le département des Pyrénées-Atlantiques et la région Aquitaine, territoires ruraux (maïs et vin) dominés par de grandes coopératives agricoles (Lur Berri, Coop de Pau), ponctués de quelques centres industriels sur la côte basque et dans la plaine de Pau (Turboméca, Elf Aquitaine). Confrontée à la concurrence extérieure, la contribution du secteur primaire (pêche et agriculture) au PIB départemental reste importante (4,8%) mais cède progressivement du terrain aux services (69,5%) (cf. tableau 4), ce qui ne va pas sans provoquer des frictions dues à la concurrence des producteurs espagnols de denrées agricoles et industrielles et le blocage régulier des transporteurs internationaux aux frontières du département. L'expansion urbaine de la côte atlantique, composant un bassin d'emploi de 235 000 habitants, répond aujourd'hui au relatif déclin des industries groupées autour du complexe d'exploitation du gaz de Lacq dans la région paloise, dont dépendent indirectement 344 000 travailleurs. Le PIB par habitant du département des Pyrénées-Atlantiques est d'ailleurs inférieur à la moyenne nationale.

Même constat pour la région Aquitaine où la présence de l'agriculture reste prégnante. L'importance de la vigne à Bordeaux ou du maïs dans les Landes (5,3% du PIB régional) cache mal le sous-développement industriel dont souffre la région (22% du PIB régional). Outre la présence de quelques industries de pointe parmi lesquelles Ford et l'Aérospatiale autour de Bordeaux, ce sont les services qui dominent en participant à hauteur de 72,7% au PIB régional.

Côté espagnol, Irun, ancien port romain d'Oiasso, est longtemps resté un hameau dépendant de Fontarabie. Son essor n'a débuté qu'avec l'installation de la douane en 1841 et l'arrivée du train en 1864. La ville devint alors réputée pour le dynamisme de son industrie. La crise de 1929 n'en fut que plus fortement ressentie. Le bombardement franquiste de septembre 1936 anéantit la résistance républicaine et la plupart des bâtiments du centre-ville. Irun est maintenant une commune industrielle et commerçante. Jouxtant Irun et installée au bout de l'estuaire en face de l'ancien port d'Hendaye, Fontarabie est née d'une charte octroyée par le pouvoir castillan. La commune servit autant de base arrière à la Reconquête de la péninsule que de bouclier contre la France. Longtemps poste militaire stratégique, Fontarabie est aujourd'hui un port de pêche et un site touristique classé au patrimoine national en 1963. La disparition du port de pêche d'Hendaye a d'ailleurs favorisé la fin des conflits entre marins français et espagnols[41].

Ces deux communes sont représentatives de la province du Guipúzcoa, mêlant des activités primaires comme la pêche et un réseau dense de petites entreprises industrielles qui continuent à contribuer au PIB régional presque à parité avec les activités tertiaires (45,5% et 51,3% respectivement). Pour ces raisons, la crise industrielle des années soixante-dix a eu un effet dévastateur dans le Guipúzcoa en particulier et en Euskadi en général, où le secteur secondaire tirait littéralement l'économie. Les centres industriels situés aux abords de Saint-Sébastien et Bilbao, précocement constitués au dix-neuvième siècle grâce aux minerais des Asturies, ont pour la plupart ralenti leur activité dans les années quatre-vingt, provoquant une hausse du chômage sans précédent dans une région longtemps prospère ayant attiré de grands flux d'immigrés surtout en provenance de

[41] En 1983 un navire de la Marine nationale ouvre le feu sur deux chalutiers espagnols pêchant dans les eaux françaises, faisant ainsi neuf blessés. Ces pêcheurs traditionnels, pour la plupart basés à Fontarabie, s'étaient risqués au-delà des eaux espagnoles à cause de la raréfaction des ressources marines engendrée par l'exploitation industrielle des fonds par les chalutiers français et un découpage inégal des zones de pêche dû au déplacement naturel de l'embouchure de la Bidassoa.

Castille. Le taux de chômage s'est aujourd'hui stabilisé autour des 18,8% ce qui reste inférieur à la moyenne nationale espagnole. La communauté autonome d'Euskadi reste malgré tout l'un des poumons industriels de l'Espagne aux côtés de la Catalogne et de Madrid. La transition vers une économie post-industrielle, symbolisée à Bilbao par la construction du musée Guggenheim, a cependant été facilitée par l'existence d'un secteur tertiaire très développé, notamment au niveau des institutions bancaires comme le *Banco Bilbao Vizcaya Argentaria* (Fourquet, 1994).

A ces difficultés économiques se superpose la disparition de la frontière internationale en 1992 qui provoqua une crise économique ressentie avec d'autant plus d'intensité que la plupart des emplois d'Hendaye et Irun étaient liés aux services douaniers et au transit de marchandises d'un Etat à l'autre (douanes, transitaires, trafic ferroviaire, administrations, distributeurs...). Cela, sans compter les activités dépendant indirectement de ces services. L'ouverture de la frontière signifiait l'entrée involontaire de la zone dans le marché mondial. Elle obligeait également les responsables politiques de la baie à remettre en question le modèle de développement précédent basé sur la rente que constituait la frontière.

### 5.1.3. Une identité commune mais vécue différemment

Bien que séparée entre la France et l'Espagne, la baie de Txingudi constitue la jonction entre les provinces basques du Labourd et du Guipúzcoa. Les échanges y sont fréquents. Ainsi, près de 3 000 espagnols résident sur le territoire d'Hendaye tout en continuant à travailler en Espagne. Néanmoins, le sentiment d'appartenance à la culture basque est contrasté. Il est relativement fort et exclusif au sein de la communauté autonome d'Euskadi puisque 19,8% de sa population se sent exclusivement basque, 27,4% plus basque qu'espagnole, 36,8% autant basque qu'espagnole, 6,3% plus espagnole que basque et seulement 3,6% exclusivement espagnole (Observatorio Político Autonómico, 2002). Côté français, ces statistiques n'existent pas mais les travaux de Zoé Bray (2002) au sein des trois communes du *Consorcio* ont montré que l'identité française concurrençait largement l'identité basque. Ce sentiment d'appartenance est aussi fortement lié à la langue basque, l'*euskera*, l'une des rares langues d'Europe à ne pas appartenir à la famille indo-européenne. Ainsi, au sein de la communauté autonome d'Euskadi 31% des habitants (soit environ 650 000 sur un total

de plus de 2 millions d'habitants) parlent *euskera* contre 25,7% au Pays Basque français[42] (soit environ 54 400 personnes sur un total de 212 000 habitants).

Ces résultats dépendent largement de la capacité d'intégration qu'ont exercé la France et l'Espagne sur ces provinces. Longtemps territoires intermédiaires entre les royaumes de France et de Castille, les provinces basques n'ont connu de réelle union qu'à travers la domination qu'y exerça Sanche le Grand, Roi de Navarre. Progressivement assimilées aux deux grands ensembles territoriaux en voie de constitution de part et d'autre des Pyrénées, les provinces basques furent définitivement séparées lors du Traité des Pyrénées en 1659. A partir de cette date, leur histoire emprunta deux cours différents.

Paradoxalement, la politique tardive de centralisation culturelle et administrative française fut plus efficace que l'espagnole en dépit de la mosaïque ethnique que représentait le territoire français (Weber, 1977 ; Alvarez Junco, 1996 : P. 89). Dans le cas du Pays Basque français, la création du département des Basses-Pyrénées le 12 janvier 1790 (devenu ensuite Pyrénées-Atlantiques dans les années soixante) répondait à la volonté de briser les irrédentismes locaux en retraçant les frontières des provinces et en supprimant les privilèges locaux (les fors). Ce nouveau territoire se composait des trois provinces basques de France (Labourd, Basse-Navarre et Soule) et de la province du Béarn. La constitution de ce département bicéphale visait à empêcher les révoltes en faveur de l'Ancien Régime, nombreuses à cette époque du fait de l'attachement au catholicisme. A un degré moindre qu'en Vendée, cette politique se solda par une forte répression et des déportations de population (Tilly, 1970). Réduit au stade d'expression folklorique au dix-neuvième siècle, l'identité basque ressurgit au sein de groupes de défense de la langue et des traditions locales. En 1919, L'Académie de la Langue Basque est créée par des spécialistes espagnols et français afin de formaliser les différents dialectes existants. Cette première expérience reste isolée jusqu'à l'orée des années soixante, époque à laquelle l'association SEASKA commence à dispenser un enseignement en langue basque au sein des classes maternelles *ikastola*. Cette mobilisation permet progressivement de diffuser l'enseignement dans les écoles publiques et confessionnelles, puis à l'université dans les années quatre-vingt. Enfin, en

[42] http://www.eblul.com (European Bureau for Lesser Used Languages. Dernière consultation le 10 avril 2004).

1990, l'Institut Culturel Basque ouvre ses portes à Arcangues grâce aux efforts conjugués des collectivités territoriales et des associations locales.

En Espagne, la conjonction des effets déstabilisants de l'industrialisation rapide, de l'abolition des *fueros* (privilèges) et des conflits carlistes à la fin du dix-neuvième siècle débouchent sur une réaction légitimiste (Keating, 1996 : P. 31). La création du *Partido Nacionalista Vasco* (Parti Nationaliste Basque –PNV–) en 1895 par Sabino Arana Goiri (1865-1903) permet de canaliser ce mécontentement. Le PNV développe dans un premier temps un discours nationaliste catholique fondé sur le rejet de la capitale. Le phénomène croît jusqu'à l'avènement de la Deuxième République qui octroie un statut particulier à l'Euskadi. Néanmoins, la victoire des militaires aux ordres du général Franco éradique toute velléités d'autonomie en interdisant les symboles nationalistes basques. Face à la dictature, le Gouvernement du PNV choisit l'exil et les nationalistes basques restés en Espagne se radicalisent. Le rétablissement progressif de la démocratie à la mort du général Franco en 1976 est accueilli avec enthousiasme en Euskadi même si la transition s'avère difficile du fait de la présence de l'ETA et de la répression policière de l'Etat espagnol. Le statut régissant actuellement la communauté autonome basque concède de nombreuses compétences au gouvernement régional dont les politiques culturelles. Cette nouvelle capacité a favorisé la création d'un système d'enseignement public laissant une large part aux cours en basque, de la maternelle à l'université. Deux chaînes de télévision ainsi que deux radios publiques régionales ont également été mises en place afin de fomenter l'usage du basque. A partir du début des années quatre-vingt, l'espace public régionalisé basque devient une réalité.

### 5.1.4. Un contexte politique différencié

Distantes de quelques mètres à peine, Hendaye, Irun et Fontarabie s'inscrivent dans des espaces politiques dominés par des logiques différentes. Côté français, la multiplication des niveaux de décision ne doit pas occulter la grande dépendance des pouvoirs locaux vis-à-vis de l'Etat central. Côté espagnol, la communauté autonome d'Euskadi est dirigée par un gouvernement régional dont les nombreuses attributions lui permettent de développer une dynamique politique propre.

Hendaye, du fait de l'établissement de la gare internationale et des services de fret, est l'une des rares communes ouvrières des Pyrénées-Atlantiques. Ce facteur explique en grande partie la forte implantation du PSF et dans une moindre mesure du Parti

Communiste Français (PCF) en terre hendayaise. Ces membres de la coalition de Gauche plurielle ont porté Kotte Ecenarro (PSF) à la tête du Conseil Municipal, succédant ainsi à Raphaël Lassalette, en place depuis les années quatre-vingt et dont il était le dauphin désigné. Agé d'une cinquantaine d'années et responsable financier d'une entreprise locale, le maire d'Hendaye est impliqué dans de nombreuses initiatives de développement local et autres sociétés d'économie mixtes. Cette configuration est un cas particulier au sein d'un département rural dominé par la droite gaulliste (Union pour un Mouvement Populaire –UMP–) et libérale (Union pour la Démocratie Française – UDF–) depuis les années soixante. Les rapports tendus entre les élus hendayais et la majorité dirigeant le Conseil Général sont traditionnellement tendus. Il existe également des partis nationalistes basques côté français comme *Abertzaleen Batasuna* (Union Patriote) ou *Biharko Hendaia* (Agir pour Hendaye) à Hendaye, mais ceux-ci disposent d'une base électorale extrêmement limitée et leur participation au jeu politique reste largement symbolique (Grilli di Cortona, 2001 : P. 185). En France, le nationalisme basque emprunte d'autres canaux d'expression que ceux du nationalisme basque espagnol. Après avoir été un mouvement régionaliste porté par les conservateurs proches du maréchal Pétain dans les années trente puis par la démocratie chrétienne durant l'après-guerre, le nationalisme basque devient un mouvement d'extrême gauche au début des années soixante qui aboutit finalement à la création d'un groupe terroriste nommé *Iparretarrak* (Ceux du Nord) perpétrant des attentats pendant les années quatre-vingt. La faible audience politique de ces partis dans un département traditionnellement conservateur pousse les nationalistes à se recentrer sur l'action culturelle (danse, chant, sport) et l'enseignement. L'unique revendication ayant débouché sur la constitution d'une réelle mobilisation politique nationaliste est la demande de création d'un département basque (Jacob, 1994)[43], à laquelle s'oppose fortement l'actuel président du Conseil Général Jean-Jacques Lasserre (UMP) (cf. tableau 5).

Cette revendication met en lumière la constitution artificielle du département des Pyrénées-Atlantiques. Regroupant deux entités culturelles depuis plus de deux siècles,

[43] Cette mobilisation "à éclipse" a connu trois moments décisifs. Le premier eut lieu en 1836 lorsque la Chambre de Commerce de Bayonne adressa un mémoire au Roi Louis-Philippe demandant la création d'un département Adour. En 1947, la Chambre de Commerce et d'Industrie se prononça à nouveau en faveur de la création d'un département basque. Enfin, l'Association des Elus pour un Département Basque prolonge cette mobilisation depuis les années quatre-vingt dix ("Vers un département basque ?", *Le Point*, n° 1628, 28 novembre 2003).

sa structure a évolué selon un modèle bicéphale. Ainsi, les services du Conseil Général, installés à Pau, se doublent d'antennes plus ou moins autonomes installées à Bayonne. Même constat pour les services de l'Etat. La Préfecture de département située à Pau et la sous-Préfecture de Bayonne gardent une importance capitale dans la bonne marche des affaires locales.

La région Aquitaine n'est de toute évidence pas le forum adéquat pour permettre l'expression des mouvements régionalistes. Gouvernée par Alain Rousset (PSF) depuis deux mandats, la région Aquitaine, sans pouvoir être réduite à une fédération de départements, n'a pas encore trouvé de réel équilibre. Sa légitimité se fonde sur l'existence d'une entité politico-administrative datant du Moyen âge. Pourtant, en dépit de la politique de *marketing* engagée, elle souffre d'un manque de cohésion culturelle et politique flagrant puisqu'elle englobe des territoires très différents comme les trois provinces basques, le Béarn, les Landes ou encore Bordeaux. Politiquement, les territoires infrarégionaux constituant l'Aquitaine suivent des logiques propres, développées antérieurement : centre-droit dans les Pyrénées-Atlantiques et dans le Lot-et-Garonne, centre-gauche dans les Landes, en Gironde et en Dordogne. Cependant, depuis une dizaine d'années le Conseil Régional a obtenu la reconnaissance des administrés en co-finançant un grand nombre de travaux d'infrastructure. Cette activité place l'Aquitaine parmi les régions françaises les plus visibles politiquement (Dupoirier, 1998 : P. 21) (tableau 6).

En Espagne, Irun est un centre industriel établi au dix-neuvième siècle qui constitue l'un des fiefs du PSOE (*Partido Socialista Obrero Español* –Parti Socialiste Ouvrier Espagnol–) du fait de l'installation de nombreux immigrés provenant de Castille et d'Andalousie attirés par les usines guipuzcoanes et la construction de la ligne de chemin de fer. Cette domination, perpétuée par la présence du maire José Antonio Santano, a en partie gênée l'implantation locale des partis à dominante nationaliste promouvant les intérêts du Pays Basque. Cependant, force est de constater que l'antenne basque du PSOE, le PSE (*Partido Socialista de Euskadi*) ne dépend pas strictement des directives du parti central, et a su développer une position originale sur les enjeux locaux et régionaux[44]. José Antonio Santano est ainsi le successeur d'Alberto Buen Lacambra. A ses quarante ans, et un passé récent de député foral du guipúzcoa, le maire d'Irun

[44] C'est la l'une des forces et faiblesses des partis "succursalistes" espagnols comme le PP et le PSOE, qui entretiennent des antennes régionales aux stratégies plus ou moins autonomes (de Riquer, 1989 : P. 343).

partage ses activités locales (maire, président de Bidasoa-Activa) et ses activités pour la section basque du PSOE. *A contrario*, Fontarabie, dirigée par Borja Jauregui, est la chasse gardée du PNV, qui est fortement présent dans les petites communes rurales de la province. Le maire de Fontarabie illustre à la perfection la domination locale du PNV. Cinquantenaire vivant par et pour la politique, successeur désigné par le parti d'Alfonso Oronoz, Borja Jauregui a été de toutes les luttes partisanes menées par le PNV. Ce fidèle est aujourd'hui vice-président de la *mancomunidad* gérant l'assainissement des eaux et le traitement des déchets de Fontarabie.

La députation de la province du Guipúzcoa, à l'image du gouvernement régional, est aussi dominée par le PNV depuis le rétablissement de la démocratie en 1978. Il s'agit malgré tout de la province où la présence nationaliste radicale est la plus marquée. Les partis-vitrines de l'ETA (*Herri Batasuna*, puis *Euskal Herritarrok*, momentanément transformé en *Batasuna*, puis en *Sozialista Abertzaleak*) y réalisent traditionnellement de bons scores électoraux leur permettant d'entretenir une présence forte au sein des institutions de la province. Cette forte implantation contraste avec le cas de Saint-Sébastien, chef-lieu de la province mais de tendance socialiste et le cas des autres provinces basques d'Espagne comme l'Alava où une dynamique politique propre est apparue à travers la constitution de UA (*Unidad Alavesa* –Unité Alavaise–), parti proche du PP, parti au pouvoir en Espagne de 1996 à 2004 et en total désaccord avec les nationalistes basques.

Reste que la clé de voûte du système politique basque passe par la figure du *lehendakari*, le président du Gouvernement de la communauté autonome basque, monopolisée depuis la démocratisation par le PNV qui a su maintenir son assise par une habile politique d'alliance depuis 1987 (Llera Ramos, 2000). Les membres du PNV suivent une ligne politique ambiguë depuis le processus de démocratisation. En effet, le référendum de 1978 sur la Constitution espagnole fut miné par l'abstention à la demande des partis nationalistes basques. Le Statut d'autonomie de Guernica du 18 juillet 1979, véritable constitution de la communauté autonome d'Euskadi, qui établit de nombreuses compétences (police, droit de lever l'impôt,...) pour la région comme pour ses provinces et qui mit en évidence le souhait des habitants de la province de Navarre de ne pas intégrer l'Euskadi, fut adopté sans grand enthousiasme. L'inscription d'office de la communauté autonome d'Euskadi sous le giron de l'article 151 de la Constitution de 1978 et la victoire du PNV dès les premières élections autonomiques de 1980 ont certes permis de développer des institutions propres et de créer un enjeu politique

basque mais l'insatisfaction persiste par rapport à un statut jugé timoré par le secteur nationaliste basque radical (Montero, 1996 : P. 93). Pour Francesc Pallarès (1991: P. 281), ce moment historique fut pourtant décisif dans le processus d'institutionnalisation d'un marché politique localisé où les groupes politiques locaux s'érigèrent en tant que concurrents directs des mouvements stato-nationaux.

Néanmoins, les forces politiques composant le spectre politique de la communauté autonome d'Euskadi sont extrêmement fragmentées. Il coexiste parmi elles des positions idéologiques très éloignées les unes des autres, ce qui en fait un système à "*pluralisme polarisé*" selon l'expression de Giovanni Sartori (cité in Llera Ramos, 2000 : P. 195). Les clivages de l'espace politique basque sont nombreux. Les différences classiques mises en lumière par Stein Rokkan (Seiler, 1995 : P. 137) sont présentes – partis bourgeois et prolétaires, laïcs et confessionnels, ruraux et urbains, ethniques et nationaux– auxquelles il faut ajouter celle des pour ou contre la violence de l'ETA (cf. tableaux 7).

Cette crispation se reflète au sein même du Parlement basque de Vitoria où l'opposition formée par les deux grands partis stato-nationaux PSE-PSOE et PP se heurte à la politique menée par Juan José Ibarretxe sur la question de la redéfinition du statut de la communauté autonome. La coalition au pouvoir est formée par le PNV, *Eusko alkartasuna* (EA, Solidarité Basque) parti nationaliste basque fondé par l'ancien membre du PNV et *lehendakari* Carlos Garaikoetxea favorable à une centralisation plus forte des compétences au niveau de la région, et IU-EB (*Izquierda Unida-Ezker Batua* – Gauche Unie–) né de l'alliance entre communistes et écologistes. Le mécontentement des nationalistes basques à l'encontre du Statut de Guernica est latent depuis le début du processus de transition démocratique, néanmoins, cette insatisfaction a acquis un caractère patent depuis le début des années quatre-vingt dix. En 1990, à l'occasion de la proclamation de l'indépendance des républiques baltiques le Parlement basque annonce qu'il ne renonce pas à l'autodétermination ; en 1996, lors des discussions de la Mesa de Ajuria-Enea les partis nationalistes reconnaissent que le Statut de Guernica n'a pas vocation à être éternel ; en 1999, la commémoration du vingtième anniversaire du Statut de Guernica est l'occasion pour les députés autonomiques de s'interroger sur la validité du statut. Il apparaît alors clairement que les uniques défenseurs du statut sont les députés du PSE-PSOE et du PP, opposés au reste du spectre politique autonomique[45].

[45] "PP y PSOE se quedan solos en la defensa del Estatuto de Gernika", *Gara*, 23 octobre 1999.

Plus récemment encore, le 27 septembre 2002, le *lehendakari* Juan José Ibarretxe (2003 : P. 509) a proposé devant le Parlement basque de redéfinir le statut juridique de la communauté autonome basque en transformant cette dernière en Etat associé à l'Etat espagnol sur le modèle de Monaco par rapport à la France ou du Lichtenstein par rapport à la Suisse (Requejo, Wynants, 2001 : P. 33). Le Nouveau Pacte pour la Coexistence (*Nuevo Pacto para la Convivencia*) concentre une série de propositions juridico-politiques visant à éradiquer le problème du terrorisme en trouvant une solution territoriale consensuelle. Parmi les articles du pacte, les plus polémiques concernent les relations frontalières avec la communauté autonome de Navarre et les trois provinces basques de France. Ce document précise que dans un futur encore indéfini, les citoyens de ces territoires pourraient rejoindre le futur Etat associé s'ils en exprimaient la volonté (Jáuregui, 2003 : 185-210 ; Ahedo Gurrutxaga, 2003 : P. 245). Ce plan peut être analysé comme un signal à l'attention d'un public large. Ainsi il représente une main tendue vers la gauche *abertzale* (patriote, nationalistes basques radicaux) dans un contexte de radicalisation croissante pendant les huit ans de mandat du *leader* du PP José María Aznar à la tête du Gouvernement espagnol ayant abouti à l'interdiction du parti *Batasuna*. Il se présente à la droite nationaliste basque comme un projet qui vise à redéfinir le Statut de Guernica. Enfin, il vise à rassurer le reste des forces politiques espagnoles en tant qu'entreprise capable d'en finir avec la violence terroriste endémique qui caractérise la société basque espagnole (Harguindéguy, 2004 : P. 113)[46].

5.1.5. L'établissement précoce d'un enjeu transfrontalier

Acteurs territoriaux "*anticipatifs*" par excellence (Smyrl, 1995), les conseils municipaux d'Hendaye, Irun et Fontarabie font figure de précurseurs quant à la politique de coopération transfrontalière, entamée dès le début des années quatre-vingt-dix. La porosité de la frontière s'est accentuée. Cette mobilisation précoce engagée par les maires des trois communes permet d'établir un partenariat stable et institutionnalisé entre les municipalités de la baie répondant autant à la volonté de donner une

[46] A noter que le Parlement basque a approuvé le déploiement du plan grâce à l'appui des trois voix des élus *abertzale* de la formation *Sozialista Abertzaleak* le 30 janvier 2004. Cette votation a permis au *lehendakari* de présenter son projet devant les *Cortes* espagnoles où une écrasante majorité menée par le PSOE et le PP a rejeté cette proposition le 2 février 2005.

reconnaissance légale à des activités transfrontalières déjà en place qu'au souhait d'accéder aux crédits communautaires.

D'une certaine manière les relations transfrontalières ont toujours existé autour de la baie de Txingudi. La réelle nouveauté est l'encadrement de ces initiatives individuelles au sein d'une structure publique stable. Ce passage de la sphère privée à la sphère publique trouve ses origines dans la crise économique provoquée par la disparition des frontières internes de la CEE au 1 janvier 1992. Comme nous l'avons vu, l'économie locale profitait jusque-là de la rente que constituait la frontière, soit de façon directe à travers les services douaniers, transitaires et ferroviaires, soit de façon indirecte à travers les commerces et industries dépendant de la population employée dans ces secteurs. Devant l'imminence de la disparition de la manne frontalière et la multiplication des initiatives individuelles transfrontalières (comme le service de navettes reliant les ports d'Hendaye et de Fontarabie), les maires des trois villes, nommément Raphaël Lassallette (Hendaye), Alberto Buen Lacambra (Irun) et Alfonso Oronoz (Fontarabie), optent pour l'établissement d'une Déclaration Institutionnelle du Bassin de la Bidassoa face au Marché Unique dès 1990. Trois ans plus tard, une entité commune transfrontalière sans reconnaissance légale est créée : l'Eurodistrict. Bien que limité à des enjeux restreints comme l'organisation d'évènements culturels et sportifs tels que la publication de la revue trimestrielle *Bidasoa-Txingudi* et l'organisation de la fête annuelle *Txingudi Egunak* (Journées de Txingudi), l'Eurodistrict n'en conserve pas moins une forte charge symbolique. Le "coup" politique est d'ailleurs salué par l'ensemble de la presse locale, régionale et stato-nationale française et espagnole. En outre, il s'agit d'une institution idéale de par son format pour établir des demandes de fonds INTERREG. En l'occurrence, ces crédits servent principalement à l'époque à rénover le patrimoine urbain des cités sous la direction de deux agences de développement, le BDE situé à Hendaye et l'ADEBISA travaillant pour Irun et Fontarabie.

A la suite de la signature du Traité de Bayonne en 1995, conditionnant la mise en œuvre de la Convention-cadre de Madrid, l'Eurodistrict est converti en *consorcio*, entité dotée d'une personnalité juridique et reconnue par les gouvernements français et espagnol. Le *Consorcio* existe officiellement depuis le 23 décembre 1998, jour de la signature de la Convention Inter-Administrative entre les trois maires sur un bateau

amarré au milieu de la Bidassoa, non loin de l'île aux Faisans, symbolique oblige[47]. Le choix d'adhérer à un *consorcio*, structure juridique de droit espagnol, est dicté par un impératif de souplesse. Ce statut est souvent utilisé en Espagne dans le cas de la gestion de l'eau pour sa capacité à intégrer des acteurs de différents niveaux (local, provincial, régional, stato-national) tant privé que public.

Le fonctionnement du *Consorcio* est assuré par les conseils municipaux des trois communes et l'agence de développement Bidasoa-Activa, ce qui limite la représentation politique à trois partis au maximum. Des commissions de travail transfrontalier (tourisme, culture, communication, économie) héritières des GTT INTERREG II sont chargées de formuler des propositions à un Comité de Direction Transfrontalier dont la présidence tournante revient aux maires à part égale bien qu'Irun finance le *Consorcio* à 50% et Hendaye et Fontarabie à 25% respectivement. L'agence de développement Bidasoa-Activa, ex-ADEBISA, se charge des aspects techniques. Basée à Irun et créée par les municipalités d'Irun et Fontarabie, cette entité privée regroupe des techniciens qui analysent et mettent en œuvre les projets socio-économiques de ces deux communes ainsi que ceux du *Consorcio*. Bien que le *Consorcio* ne représente encore qu'une faible part du budget des communes participantes, sa présence devient de plus en plus prégnante, notamment grâce aux fonds INTERREG. Au-delà de l'aspect purement symbolique, des projets "lourds" ont aussi été menés comme l'établissement de sentiers pédestres autour de la baie, la construction d'un salon de foire-exposition sur le territoire de la commune d'Irun, des initiatives de formation pour lutter contre le chômage de longue durée ou encore la création d'un centre de langues[48].

Cette institutionnalisation progressive du *Consorcio* s'est heurtée à de nombreuses critiques. Côté français, la création du *Consorcio* a suscité des réactions au sein du Conseil Municipal d'Hendaye. L'opposition se partageait alors entre les membres de l'UDF, plutôt favorables au projet et les élus RPR (Rassemblement pour la République, devenu UMP en 2002), farouchement opposés à celui-ci. Paradoxalement, les attaques les plus vives émergèrent au sein même de la "majorité plurielle", constituée par les partis de gauche (PSF, PCF et écologistes). Les élus communistes furent les plus virulents en dénonçant la création d'une institution largement dominée par des intérêts espagnols. Le porte-parole du PCF craignait spécialement que le personnel communal

[47] "Trait de plume sur la Bidassoa", *Sud-Ouest*, édition côte basque, 24 décembre 1998.

[48] "La feria de Gipuzkoa", *Deia*, 6 avril 2000.

hendayais mis à disposition du *Consorcio* ne perde les avantages sociaux propres à la législation contractuelle en vigueur dans les institutions publiques françaises en intégrant cet "*organisme supranational dangereux*"[49] (Keating, 1992 : P. 62).

En dehors du Conseil Municipal d'Hendaye, les autorités du *Consorcio* furent également admonestées par la droite française présente dans la région. Si certains élus, comme le maire de Ciboure, mirent simplement en garde les autorités du *Consorcio* contre les problèmes liés à la multiplication des zonages d'action publique intercommunale[50], d'autres comme le député-maire de Bayonne Jean Grenet, membre de l'UMP, s'érigèrent contre cette initiative concurrençant leur propre projet d'intercommunalité transfrontalière. Baptisé Eurocité basque Bayonne Saint-Sébastien, et prévu pour coordonner le développement urbain de la côte basque, ce projet va à l'encontre de la stratégie locale engagée par le *Consorcio*. En outre, l'Eurocité reçoit l'appui du président du département des Pyrénées-Atlantiques, Jean-Jacques Lasserre, membre de l'UDF. Après une période d'ostracisme mutuel, l'Eurocité reconnut finalement le *Consorcio* et invita ses membres à siéger au sein de sa commission institutionnelle. Ce changement de position est dû aux problèmes rencontrés par l'Eurocité lors de sa mise en place. Réunissant plus de 600 000 habitants, cette conurbation est en fait constituée d'un grand nombre de communes de tendance politique différente dont la plupart n'ont pas été associées à la signature du protocole de coopération, réservée aux membres de la Députation du Guipúzcoa et de la Communauté de Villes Bayonne-Anglet-Biarritz. Cette politique du fait accompli a eu tendance à délégitimer le projet, surtout côté français où l'Eurocité a éprouvé des difficultés à trouver des partenaires institutionnels cautionnant ses activités (Zanettin, 1996). Au niveau régional en revanche, le Conseil Municipal d'Hendaye reçut un appui inconditionnel de la part du président socialiste du Conseil Régional d'Aquitaine, Alain

---

[49] "Le Pays basque invente la coopération intercommunale franco-espagnole", *Le Monde*, 22 décembre 1998, P. 24.

[50] "Ciboure : Albert Péry : On ne pourra pas multiplier les niveaux", *La Semaine du Pays Basque*, 18-24 décembre 1998, P. 22. Irun et Fontarabie sont membres de la comarque de Basse-Bidassoa (tourisme, aide aux entreprises) et de la *mancomunidad de servicios de Txingudi* (gestion de la politique de l'eau). Hendaye est membre du Syndicat Intercommunal des Ecoles de Joncaux et de Béhobie qui regroupe Hendaye et Urrugne, du Syndicat Intercommunal d'Assainissement du Bassin-Versant de Mentaberry qui relie les deux mêmes communes et du Syndicat Zakurtegia (fourrière canine) qui englobe la plupart des communes entre Hendaye et Saint-Jean de Luz.

Rousset. La discipline de parti et le rejet des projets de l'UMP ne sont cependant pas les seules raisons qui expliquent ce soutien. Converti tardivement aux problématiques européennes du fait des réticences des *leaders* départementaux composant le Parlement régional (Smyrl, 1997 : P. 287)[51], le Conseil Régional d'Aquitaine a également établi ses propres accords de coopération transfrontalière avec le Fonds Commun Aquitaine-Euskadi, créé en 1989, auquel se sont joints la Navarre et l'Aragon depuis 1992. Outre le fait que cet accord évolue au niveau interrégional et n'est donc pas incompatible avec une forme de coopération plus localisée comme le *Consorcio*, la nature du Fonds Commun favorise l'émergence de ce type de structures. En effet, le Fonds fonctionne comme une caisse de financement lançant des appels à projets et sa légitimité tient en grande partie à la nature des propositions qui lui sont soumises. Sur ce point, le *Consorcio*, et à une échelle moindre l'Eurocité, constituent des "clients sérieux" disposant en outre d'une visibilité politique forte.

Côté espagnol, la principale opposition à laquelle se confrontèrent les maires d'Irun et de Fontarabie vint simultanément de l'opposition irunaise d'IU-EB et du camp *abertzale*, plus particulièrement du parti *Euskal Herritarrok* (EH). Si les membres d'IU-EB, en accord avec le PCF, mirent en avant la nécessité d'organiser un référendum populaire afin de légitimer l'existence du *Consorcio* par les urnes, les leaders d'EH se contentèrent de prôner l'intégration de toutes les opinions politiques présentes autour de la baie au sein du Conseil Directeur du *Consorcio*. Du point de vue des nationalistes basques radicaux, le *Consorcio* est une initiative intéressante mais menée de façon beaucoup trop technocratique. Par leur élection dans le cadre communal, les conseils municipaux d'Irun et de Fontarabie monopolisent la coopération et écartent de la sorte les citoyens de la baie. Cette position de principe se traduit dans les faits par une politique d'abstention constructive : les élus *abertzale* critiquent les projets mis en œuvre mais ne bloquent pas les débats. Ces derniers privilégient la bonne marche d'une structure de coopération niant symboliquement l'existence de la frontière internationale[52], illégitime selon eux (Harguindéguy, 2002 : P. 151 ; Bray, Harguindéguy, 2004 : P. 204).

La création du *Consorcio* côté espagnol bénéficia cependant de la forte discipline partisane imposée par le PNV, considéré à juste titre comme l'un des partis les mieux

[51] En 1992, le référendum de Maastricht reçut 50,72% de "non" en Aquitaine (Northcutt, 1997 : P. 25).

[52] "Bidasoa-Txingudi nace para superar fronteras", *Gara*, 23 janvier 1999, P. 3.

organisés d'Europe (Seiler, 1994 : P. 41). L'adhésion du maire de Fontarabie, du président de la Députation du Guipúzcoa et du président du Gouvernement basque au PNV facilita le consensus. La présence du maire socialiste d'Irun n'a pas déstabilisé ce modèle de gestion des conflits très développé en Espagne (Keating, 1999a : 367). Au contraire, celui-ci a reçu tout l'appui nécessaire à la bonne marche du projet, inscrit en bonne place sur l'agenda du PNV. Peu de critiques ont filtré. Pourtant, la presse s'est fait l'écho de certaines déclarations polémiques sur le bien fondé de la coopération en Txingudi. Ainsi, les responsables de la politique de régénération urbaine de Bilbao (Bilbao Ria 2000), et notamment la direction du salon de foire exposition de Bilbao, ont fait preuve de réticences lors de l'ouverture du projet concurrent dirigé par le *Consorcio*[53]. Ce salon, installé sur le territoire d'Irun mais aisément accessible depuis la France ou l'Espagne, s'érige en effet en rival direct des initiatives engagées à Bilbao et à Bordeaux. Néanmoins, la constitution du *Consorcio* épouse parfaitement la stratégie régionale définie par le PNV et reposant sur la constitution d'un espace de coopération Nord-Sud à travers la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (–CRPM– 1975, membre de la CPALR) le long de l'axe atlantique.

L'appui de la Commission Européenne a également été acquis dès la création de l'Eurodistrict[54]. Le travail accompli depuis a profité tant à la Commission elle-même qu'au *Consorcio* qui est devenu une des vitrines de la DG Regio et qui est régulièrement cité comme un exemple de bonnes pratiques dans les publications officielles de la Commission afin de favoriser la diffusion de ce modèle par-delà les frontières du Pays Basque. Les agents de la Commission semblent apprécier tout particulièrement la double nature des projets proposés qui associent développement économique et socialisation à la multiculturalité (Direction Générale Regio, 2002 : P. 34). En outre, le *Consorcio* s'intègre parfaitement au grands axes du SDEC prévoyant l'intensification des liens entre territoires de la façade atlantique (Commission Européenne, 1999).

---

[53] "Bilbao teme a la feria de Irún", *El Diario Vasco*, 4 mai 2000, P. 42.

[54] "Irún, Hondarribia y Hendaia constituyen una nueva ciudad con interlocución en Bruselas", *Gara*, 23 octobre 1999, P. 3.

### 5.2. Le projet de valise pédagogique à la loupe

Le cas d'étude retenu en tant qu'exemple de mise en œuvre du fonds INTERREG III A est une initiative complémentaire aux sentiers-découverte créés durant le programme INTERREG II. Ces sentiers longent la baie de Txingudi en fonction des sites d'intérêt historique et naturel situés sur le territoire des trois bourgs. Dans le but d'approfondir cette démarche, les membres du *Consorcio* ont décidé de créer un ensemble de nouveaux supports sur le même thème, mais spécifiquement tournés vers les enfants de la zone.

Les objectifs du projet sont doubles. Il s'agit d'une part de favoriser le rapprochement entre les futurs citoyens frontaliers par la connaissance de l'ensemble du patrimoine commun situé autour de la baie. D'autre part, ce projet a pour objet de diversifier l'éventail touristique local, longtemps limité aux activités nautiques, par un accès aisé à la culture et à la randonnée. En outre, cette initiative prolonge la politique de promotion touristique conjointe entamée dans les années quatre-vingt-dix à travers le rapprochement des offices du tourisme d'Hendaye, Irun et Fontarabie qui font désormais cause commune.

Le projet de valise pédagogique remonte au début des années deux mille. A l'époque, le Conseil Directeur du *Consorcio* insiste pour établir une dynamique engageant la population dans les initiatives transfrontalières afin de répondre aux critiques reprochant la gestion technocratique de l'institution. Une étude stratégique sur la revalorisation du patrimoine local est engagée sous la direction de la société Maîtres du Rêve, une agence basée à Paris et Aix-en-Provence spécialisée dans l'ingénierie culturelle et touristique. Les contraintes imposées par les élus du *Consorcio* sont minimes. Le projet, quel qu'il soit, doit mettre en avant l'identité transfrontalière de la baie à travers un contenu récréatif. Après de multiples propositions, il apparaît que les trois conseils municipaux ne souhaitent pas abandonner leur compétence urbanistique au profit du *Consorcio* et que la mise en cohérence de leur plan stratégique respectif est difficile. Face à ces limites, un projet de sentiers pédestres transfrontaliers est proposé. Ce projet n'empiète sur aucune administration communale et a le mérite d'engager un coût financier limité. En outre, il peut servir de base à de multiples initiatives ultérieures pouvant s'y greffer. Cette décision débouche sur un programme en quatre axes : la valorisation de l'espace naturel de la baie, la mise en valeur des sites historiques, l'exploitation des aspects culturels et une présentation des aspects externes de la baie.

Afin de formaliser ces sentiers, des pôles culturels et sportifs sont envisagés sur chacune des rives ainsi qu'une série de supports comme une exposition itinérante, une mallette pédagogique ou encore un jeu de plateau sur le patrimoine de la baie. La présentation de la proposition est effectuée à Hendaye et à Irun en 2000 devant les élus et les directeurs des différents établissements scolaires, associés en vue d'une intensification parallèle de la collaboration entre les écoles françaises et espagnoles. Ces éléments doivent à terme favoriser la fréquentation de sentiers pédestres balisés par une signalétique commune autour de la baie. Développés de façon coordonnée par les trois conseils municipaux de la baie mais pas sous forme de projet INTERREG, ces sentiers longs de 14,7 kilomètres s'intègrent dans les différents projets français et espagnol de promotion de la randonnée pédestre : les *bidegorri* en Guipúzcoa et les sentiers côtiers en France (Maîtres du Rêve, 2000). Cependant, la perspective d'investissements en infrastructure ne réjouit guère les élus français, et encore moins les élus espagnols qui peinent à rénover leur propre espace urbain. C'est notamment le cas de la municipalité d'Irun qui s'engage alors dans le financement d'un pavillon de foire-exposition de grande capacité où la participation financière des deux autres communes à travers le *Consorcio* se limite à un aspect symbolique.

En conséquence, de la fin de l'an 2000 au début de l'année 2002, les projets rattachés aux sentiers subissent une rupture. La dynamique d'intégration s'essouffle et les élus du *Consorcio* préfèrent s'éloigner du programme ambitieux développé par Maîtres du Rêve pour se recentrer sur leur propre municipalité et sur des projets transfrontaliers de faible envergure, souvent sans continuité entre eux (Argul, Bray, Harguindéguy, 2005 : P. 124). Un site Internet est en préparation, ainsi qu'un cd-rom, un livret pédagogique et une exposition itinérante. La signalétique de ces chemins est envisagée pour le courant de l'année 2005 sur la base de quarante-cinq panneaux informatifs. Enfin, un DVD produit par la société irunaise Cinética recueillant des témoignages d'habitants directement en contact avec la frontière (douaniers, passeurs, contrebandiers, militaires, etc.) vient compléter le parcours autour de la baie. Pour l'heure, ces sentiers sont pratiquement achevés excepté le tronçon d'Irun qui est censé traverser certaines propriétés privées. Bien loin de former un tout cohérent, ces initiatives viennent plutôt remplir les cases d'un inventaire "à la Prévert" puisque les équipes dirigeant leur mise en œuvre n'agissent pas de façon coordonnée.

La relance se concrétise durant l'année 2002. L'idée de retravailler et prolonger la politique entreprise deux ans auparavant est avant tout une initiative des représentants

hendayais au sein des commissions de travail transfrontalier. Plus précisément, ces derniers envisagent de définir de nouvelles activités reliées aux sentiers mais à l'attention des enfants de la baie. L'adjoint à la culture du maire d'Hendaye insiste pour que cet axe soit pris en compte par la Commission de Travail dédiée à la culture. Des rencontres sont organisées entre les élus des trois villes responsables des affaires culturelles, les représentants des médiathèques et des enseignants. L'idée d'une mallette pédagogique émerge à nouveau. Les représentants hendayais insistent cependant pour que le travail d'élaboration se base sur le travail antérieur de la société Maîtres du Rêve, déjà connue dans le département pour son travail remarqué de revalorisation des chemins de Saint-Jacques de Compostelle pour le compte du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques. Les élus espagnols se montrent plutôt réticents et n'acceptent de relancer le projet qu'à condition de baisser drastiquement le budget initial prévu, jugé trop lourd. Le code espagnol des marchés publics oblige également le *Consorcio* à respecter la procédure d'adjudication par appel d'offre face à des concurrents proposant des projets "clés en main". Or, une entreprise espagnole de dessin industriel et graphique, Zoocreative, basée à Bera de Bidasoa (Navarre) s'étant fait remarquer pour avoir élaboré les affiches du festival de musique Bidasoa Folk, propose un avant-projet pour un coût inférieur à celui de Maîtres du Rêve. Conformément au droit français, cette dernière ne propose rien tant que la procédure n'ait atteint son terme et manque de ne pas être sélectionnée pour cette méconnaissance du règlement. En outre, les deux sociétés défendent une vision légèrement différente de la nature du projet. Poussés par les élus hendayais, les agents de Maîtres du Rêve sont favorables à la distribution d'une valise destinée aux écoles de la baie, reposant sur une ample mobilisation des centres scolaires. De leur côté, les responsables d'Irun incitent Zoocreative à proposer un contenu plus vulgarisateur tourné vers l'ensemble des enfants pour atteindre les familles. Un compromis politique est finalement trouvé. Les deux sociétés remportent l'adjudication à condition de travailler ensemble et de préparer une mallette distribuée sur une base collective aux groupes scolaires et un contenu distribué sur une base individuelle aux élèves de la baie. Ce tandem franco-espagnol répond en outre à l'esprit transfrontalier d'INTERREG III A.

Fruit d'un consensus, le cahier des charges indique les points suivants : intéresser les membres de la famille, créer un matériel à contenu pédagogique mais ludique, inscrire cette action dans le temps, se tourner spécifiquement vers les enfants entre huit et dix ans et relier ce matériel aux sentiers de la baie. D'un point de vue formel, le

contenu de la valise doit clairement afficher le logo du *Consorcio* (une spirale rejoignant trois cercles de couleur jaune, verte et rouge en surimpression au dessus d'un schéma bleuté de l'embouchure de la Bidassoa) et être rédigé dans les trois langues officielles du *Consorcio* : l'espagnol, le français et le basque. En tant que produit se surajoutant aux programmes scolaires déjà en place, le contenu des mallettes doit également répondre aux attentes des services de l'éducation français et basque-espagnol (Bidasoa-Activa, 2002).

Après une première version jugée trop ambitieuse par la propre Autorité de Gestion au sein du Comité de Pré-Programmation présidé par le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, les agents de Bidasoa-Activa sont priés de revoir leurs aspirations à la baisse pour ne présenter finalement qu'une partie du projet. Le reste pourra faire l'objet d'une seconde demande de fonds. Une fois le projet redéfini d'un point de vue matériel, les responsables du Service des Programmes Européens de Bidasoa-Activa établissent une proposition envoyée au Secrétariat Technique Conjoint de l'Autorité de Gestion située au sein du service Pyrénées du Conseil Régional d'Aquitaine à Bordeaux pour être instruite. Le projet est accepté à l'unanimité en Comité de Pré-Programmation en décembre 2002. Il est transmis au Comité de Programmation qui se réunit en janvier 2003 en l'absence du représentant officiel de la DG Regio. A l'issue de cette réunion, le projet est définitivement reçu et la nouvelle est notifiée aux agents du service des programmes communautaires de Bidasoa-Activa. Ces derniers donnent le feu vert à Zoocreative et Maîtres du Rêve pour entamer la réalisation des valises.

Grâce à ses fonds propres, le *Consorcio* est en mesure d'engager les dépenses nécessaires à hauteur de 22%, soit 240 430 Euros sur un total prévu de 213 000 Euros (cf. tableau 8). Le reste des co-financeurs se divise entre le Conseil Régional d'Aquitaine (14%) et le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques (14%). Le Gouvernement basque intervient financièrement à hauteur de 10 000 Euros. Le SGAR Aquitaine n'est pas invité à avancer des fonds. Agissant largement en retrait par rapport aux programmes précédents, son rôle se limite à informer le SGAR Midi-Pyrénées des avancées de la zone Ouest et, si besoin est, d'orienter les porteurs de projet nécessitant des renseignements vers le Conseil Régional d'Aquitaine. Une avance budgétaire de 7% sur les financements INTERREG III A est cependant prévue afin de permettre aux porteurs de réaliser les premiers frais. En revanche, l'avancement du projet (calculé sur la base des factures transmises) doit s'effectuer selon le calendrier prévu sous peine de voir disparaître les dernières tranches de financement. Les fonds communautaires et les

dotations arrivent finalement le 31 décembre 2004. Les rapports à fournir à l'Autorité de Gestion qui les transmettra ensuite au Service INTERREG III A France-Espagne de la DG Regio sont en préparation. Ces dossiers sont fondamentaux car ils sont à la base des informations locales utilisées à Bruxelles. Pourtant habitués à recevoir des visites surprises des émissaires de la DG Regio, les agents de Bidasoa-Activa ne subissent l'influence communautaire que par règlements interposés.

La réalisation des valises entre les deux entités sous-traitantes s'établit de la façon suivante. Plusieurs réunions préliminaires sont organisées entre les représentants du *Consorcio*, Maîtres du rêve et Zoocreative au cours desquelles sont définies les grandes lignes du projet. Les deux sociétés se réunissent pour se répartir le travail : la conception graphique reposant sur le travail de Zoocreative et la programmation globale étant assumée par les agents de Maîtres du Rêve. De multiples techniciens extérieurs sont mobilisés, notamment les architectes rattachés à chaque municipalité et les directeurs de la plupart des écoles primaires de la baie. Conformément au compromis initial, les attentes évoluent rapidement : la carte de la baie de grand format prévue pour être affichée en classe se double de cartes miniatures réparties entre chaque élève, de même pour le jeu de plateau qui devient un jeu familial. Une première version de la mallette est éditée. Néanmoins, le caractère trilingue de ce "bon à tirer", c'est-à-dire le dernier stade avant la relecture finale en jargon d'imprimerie, pose de multiples problèmes. Tout d'abord, les traductions et retraductions des versions française, espagnole et basque amènent une multiplication des coquilles et erreurs de frappe. Ensuite, les élus peinent à s'accorder sur la toponymie officielle. Les représentants socialistes d'Irun souhaitent conserver l'accent que porte le nom de la ville dans sa version castillane. En revanche, les représentants nationalistes basques de Fontarabie imposent de maintenir le nom de leur commune en basque "Hondarribia", y compris au sein des traductions en castillan où devrait logiquement s'insérer le patronyme de "Fuenterrabia". Un nouvel arrangement est trouvé afin d'insérer ces nouvelles demandes dans le projet final. En outre, les organismes officiels d'éducation français et espagnol sont sollicités pour recadrer le travail effectué localement avec l'aide des professeurs de la baie. Ceux-ci répondent à deux schémas d'organisation différenciés. Côté français, la Délégation de l'Inspection de l'Académie de Bordeaux basée à Saint-Jean de Luz et rattachée au Ministère de l'Education Nationale est chargée de vérifier le respect des directives du Ministère et l'adaptation effectuée localement. Habituée à traiter les innovations éducatives comme l'enseignement en basque dans les écoles primaires publiques,

l'inspectrice en charge de la zone frontalière organise un stage de formation avec l'aide du Centre Régional de la Documentation Pédagogique et de multiples enseignants pour tester le contenu de la mallette. Ce groupe donne finalement son accord non sans notifier par écrit les imperfections de la mallette à sa hiérarchie (le rectorat de Bordeaux et le Ministère de l'Education Nationale) afin d'intervenir plus en amont en cas de renouvellement de cette expérience. Côté basque espagnol, le Gouvernement basque exerce une compétence large en matière d'éducation, dans le cadre de la légalité espagnole. Un réseau de centres réunissant les enseignants des différentes écoles, les *Berritzegune*, permet l'articulation entre les règles définies à l'échelle de la région et leurs adaptations locales. Le *Berritzegune* d'Irun, l'un des six centres du Guipúzcoa est également sollicité pour vérifier le contenu de la mallette. Le caractère hétérogène de cet outil est signalé et certains changements sont demandés comme par exemple l'élargissement du contenu de la mallette aux tranches d'âge inférieures et supérieures afin de faciliter l'intégration de ces matériaux au sein du *Proyecto Curricular de Centro* (Projet de *Cursus* du Centre Scolaire) et plus précisément durant les heures dédiées à la connaissance du milieu. Prévu à l'origine pour les enfants de huit à dix ans, certaines classes d'enfants de plus jeunes ou plus âgés pourraient ainsi en profiter à condition de remédier au caractère infantile des cartes notamment, jugées trop simplistes.

Le résultat final est la création d'une valise pédagogique réunissant différentes activités : une carte de la baie destinée aux enfants indiquant les sites historiques et naturels situés le long des sentiers découvertes, eux-mêmes annoncés *in situ* selon la même signalétique reprenant les couleurs et les caractères du logo du *Consorcio*, des fiches destinées aux professeurs, un cahier découverte pour les élèves sur l'histoire et la géographie de la zone et un jeu du type Trivial Poursuit sur des thèmes propres à la baie. D'autres activités culturelles n'ayant pas pu être intégrées dans cette première phase ont été regroupées pour faire l'objet d'une deuxième proposition INTERREG présentée et acceptée en 2004. Y figurent un jeu de l'oie, un guide de la baie, un cd-rom ainsi qu'une exposition temporaire.

Les premiers exemplaires des valises pédagogiques ont été reçus début mars par les agents de Bidasoa-Activa. Leur présentation officielle s'est effectuée au cours du mois d'avril. La mallette est distribuée sur la base d'un exemplaire par classe de vingt-cinq élèves dans la quinzaine d'écoles primaires de la baie, tant françaises qu'espagnoles. L'impression des professeurs et des élèves est plutôt favorable, même si côté français

l'intégration de ces contenus pose problème au sein de programmes laissant peu d'espace à la connaissance du territoire local.

### 5.3. Aux sources de l'*implementation fit*

La mise en œuvre du projet de mallette pédagogique semble confirmer l'existence d'un lien direct entre les directives de la Commission Européenne et leur adaptation locale. Tant sur la forme que sur le fond, les normes communautaires sont adoptées sans difficultés. Un réseau formé autour de partenaires de différents niveaux et impliquant des acteurs de la société civile française et espagnole est en place. Ce réseau s'inscrit dans un espace de sens en concordance avec la Commission Européenne en promouvant un type de développement basé sur l'exploitation endogène des ressources locales. Pourtant, au-delà de cette perspective descendante, l'examen attentif des conditions locales de mise en œuvre démontre que le contexte concourt pour une large part à cette diffusion des manières de faire et de penser l'action publique promue par la Commission (Smith, 2000a : P. 229).

D'un point de vue ascendant, différentes variables contribuent à cette configuration. Au-delà des explications culturalistes avançant l'appartenance à un même ensemble territorial basque, la mobilisation des acteurs locaux et leur capacité à institutionnaliser ces interactions apparaissent comme les facteurs les plus importants afin d'expliquer l'intégration des normes communautaires de mise en œuvre au niveau local.

#### 5.3.1. Une mise en œuvre effectuée dans le respect des standards européens

Comme nous l'annoncions précédemment, les pressions exercées par la Commission Européenne afin de favoriser le développement des zones transfrontalières dans la baie de Txingudi ont atteint leur objectif. En dépit des crises qui ont ponctué son adoption et sa production, la mise en œuvre du projet de mallette pédagogique développée par les autorités du *Consorcio* Bidasoa Txingudi s'effectue selon un schéma proche des standards communautaires aussi bien au niveau de la méthode que des objectifs visés.

##### *5.3.1.1. Un réseau multidimensionnel centré sur le niveau local*

Sur le plan formel, le réseau formé autour du projet de la mise en œuvre du projet de mallette pédagogique peut être analysé sous l'angle du modèle de "*communauté de politique publique*" ("*policy community*") mis en lumière par Roderick Rhodes et David Marsh (1992 : P. 1) (cf. tableau 20). En effet, les acteurs promouvant l'action publique transfrontalière en Txingudi intègrent avec succès les trois dimensions se rattachant au principe de partenariat, fer de lance de l'action communautaire : la collaboration entre autorités de différents niveaux selon une logique de subsidiarité (dimension verticale), la coopération entre secteur public et privé (dimension horizontale) et l'association des deux côtés d'une même frontière au sein d'un projet commun (dimension transnationale).

Différents acteurs participent à cette mise en œuvre, mais seulement un nombre limité joue un rôle important au sein du réseau vertical d'action publique formé autour du projet de mallette pédagogique. En premier lieu, les membres du *Consorcio* et de Bidasoa-Activa s'inscrivent en tant que nodalité centrale au sein de ce réseau en imposant leur propre agenda au reste des participants (Nay, Smith, 2002). Les agents et élus du *Consorcio* ont su satelliser les collectivités territoriales françaises et espagnoles aussi bien que les services éducatifs départementaux de l'Etat français en les intégrant sans toutefois leur abandonner la maîtrise du projet. L'absence des représentants officiels de la DG Regio et de l'Etat français en région (le SGAR Aquitaine) est plus surprenante étant donnée sa participation au programme INTERREG. Toutefois, l'existence d'une entité locale spécifique de représentation du Ministère de l'Education et la position de subalterne du SGAR Aquitaine par rapport au SGAR Midi-Pyrénées explique cette non-mobilisation. Ainsi, les acteurs sollicités sont d'abord locaux à travers les établissements scolaires et les médiathèques ayant participé à l'élaboration du projet. Ils sont ensuite provinciaux grâce à l'appui apporté par le *Berritzegune*, la délégation du Département de l'Education du Gouvernement basque à Irun, et les fonds apportés par le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques. Les autorités régionales sont également présentes *via* l'intervention financière du Gouvernement basque et du Conseil Régional d'Aquitaine. L'échange vertical des ressources est donc protéiforme et porte aussi bien sur des sommes d'argent que sur la capacité d'expertise des acteurs. Néanmoins, chaque participant dispose d'une ressource intéressant le reste des acteurs, ce qui facilite l'équilibre interne. Dans tous les cas, cet échange est aussi un exercice de co-légitimation centré sur les élus du *Consorcio*, considérés comme les initiateurs d'une nouvelle forme d'action publique, délibérément ouverte sur l'Europe, et ayant

l'immense avantage de n'engager que des financements d'ampleur limitée. Cette symbolique de la post-modernité est à son tour troquée contre des informations et des financements permettant aux collectivités territoriales françaises de démontrer leur engagement international par rapport aux services de l'Etat en région, d'ailleurs absents, et au Gouvernement basque de renforcer son image de région autonome vis-à-vis de l'Etat central espagnol.

La coopération horizontale entre secteurs public et privé est plus délicate et son appréciation varie selon que l'on entend le dernier terme de façon stricte ou de façon plus large. En effet, si par secteur privé on désigne les entreprises présentes en Txingudi ayant participé au projet de mallette, force est de constater que celles-ci brillent par leur absence. Hormis les sociétés ayant répondu à l'appel d'offre et, à la rigueur, celles qui travaillent en contact étroit avec Bidasoa-Activa, qui tend à se présenter comme une chambre de commerce locale transfrontalière agrégeant les intérêts socio-économiques en amont des projets, il n'y a pas à proprement parler d'entreprise privée impliquée. En revanche, si l'on considère le terme privé sous l'angle de la société civile, alors le constat est moins pessimiste. Les commissions de travail transfrontalier apparaissent comme une arène de discussion préalable à l'action publique où les intérêts extérieurs aux institutions politiques sont bien présents. En l'occurrence à travers l'aide apportée en amont par les enseignants et responsables de médiathèque et l'aller-retour constant entre leurs propositions et le Conseil Directeur du *Consorcio*. La courroie de transmission établie par les commissions est souple et permet une interpénétration des espaces politiques et citoyens sur une base sectorielle. La participation de professeurs sous l'égide de leurs administrations respectives en aval du projet, afin de vérifier le contenu des mallettes peut aussi être interprétée comme une tentative d'intéresser la société civile à la mise en œuvre du programme INTERREG.

Le caractère transfrontalier de la mise en œuvre est beaucoup plus clair et s'établit à différents niveaux de façon continue. En amont de la constitution du projet de mallette pédagogique, les commissions de travail transfrontalier engagent des acteurs issus du secteur éducatif de France et d'Espagne. Leurs propositions sont ensuite examinées par les élus du *Consorcio*, originaires des trois communes. La réalisation des mallettes est également le fruit d'une collaboration franco-espagnole, voulue ainsi par les propres organisateurs de l'appel d'offre au lieu de privilégier un seul des côtés de la Bidassoa. Enfin, l'agrément du contenu des mallettes est effectué par les services de l'éducation propre aux régions Euskadi et Aquitaine ; d'une façon régionalisée dans le premier cas

et beaucoup plus centralisée dans le second, mais toujours en accord avec les règles de leurs ministères de l'éducation respectifs en dernière instance.

### *5.3.1.2. Un référentiel développementaliste*

Sur le plan idéologique, le cadre cognitif dans lequel s'insère ce projet est en phase avec les demandes de la Commission Européenne. Le projet de valise pédagogique développé par le *Consorcio* Bidasoa-Txingudi s'inscrit dans un référentiel d'action publique "développementaliste" reposant sur trois dimensions complémentaires imposées par la Commission : la politique de développement est considérée d'un point de vue territorial, localisé et endogène.

Empiriquement, ces dimensions sont articulées par la médiation des représentants élus du *Consorcio* participant à la Commission de Travail Transfrontalier centrée sur la culture (Muller, 1992 : P. 275) (cf. tableau 21). Cette initiative se fonde sur une politique volontariste de la part des institutions publiques locales qui cherchent à créer un environnement socio-économique favorable aux synergies entre porteurs français et espagnols par l'établissement d'une zone intégrée. Les acteurs privés sont plus particulièrement recherchés, même si leurs demandes s'effectuent à travers le filtre des commissions de travail transfrontalier et des échanges avec les élus municipaux. Le public visé est avant tout composé d'écoliers, mais à travers leur formation individuelle et celle de leur entourage direct (parents, amis), les acteurs du *Consorcio* souhaitent s'impliquer dans la vie civile de la baie. La conception du développement territorial dont est porteur le projet de valise pédagogique fait la part belle aux investissements immatériels, en l'occurrence à la formation et à la mise en valeur du patrimoine, susceptibles d'attirer un afflux de touristes supplémentaires et de fomenter une identité transfrontalière locale. Il s'agit là d'un changement de cap important dans la stratégie menée par les conseils municipaux de la baie de Txingudi, puisque désormais l'attraction du modèle économique précédent basé sur la rente frontalière est supplanté par la recherche d'initiatives localisées aptes à insuffler un dynamisme nouveau au niveau du territoire transfrontalier.

Analytiquement, l'impact le plus important du projet de valise pédagogique est qu'il renforce l'effet de retournement idéologique sur les représentations géographiques des habitants de la baie. En mettant en avant de façon explicite de nouvelles valeurs comme le caractère commun du patrimoine de la baie, il engendre de nouvelles normes de

coexistence frontalière fondées sur la mobilisation de cette ressource collective. Désormais, la position marginale de la baie de Txingudi face aux marchés français et espagnols est présentée comme un atout pour une zone ayant accès à deux bassins de population (Garofoli, 1996 : P. 83). De périphérie de l'Etat, elle devient centre de passage et de production de politiques. D'un rôle passif, le territoire redevient porteur d'une dynamique endogène. Le partenariat localisé devient l'algorithme régissant les initiatives politiques de développement local. Ces différents principes sont à la base de ce qu'à la suite de Panayotis Soldatos (1996 : P. 203) nous appelons ici une "*stratégie de tête de pont*" ("*gateway strategy*") qui consiste à tirer partie de la position d'interface d'une entité territoriale entre deux espaces socio-éco-politiques. Cette entité exerce les fonctions de porte d'accès des agents extérieurs au marché domestique et sert de tremplin par rapport aux marchés étrangers. L'image de la frontière devient celle d'une zone intégrée où les échanges entre frontaliers s'effectuent au même rythme que les flux non-frontaliers. De nouvelles frontières symboliques sont créées à l'extérieur de la baie. Sans disparaître, la frontière politique devient donc aisément franchissable selon les nécessités sociales et économiques locales. A travers une redistribution des quatre fonctions essentielles de la frontière au profit d'un accroissement de la fonction de "*mise en relation*" (Raffestin, 1986 : P. 3 ; 1992 : P. 157), la rivière-frontière Bidassoa est réactivée et rendue plus complexe.

### 5.3.2. Les causes de l'intégration des normes communautaires

La correspondance entre mise en œuvre localisée et normes définies à l'échelle communautaire peut être le simple produit de l'intégration fonctionnelle de l'Union Européenne. Cependant, comme le suggère notre analyse, le contexte a également joué un rôle dans ce processus de diffusion. En effet, nos investigations ont mis en lumière un grand nombre de facteurs biaisant la diffusion directe des directives de la Commission Européenne au niveau local, mais n'empêchant pas pour autant leur mise en œuvre fidèle par rapport au modèle initial. Nous examinons ici les données contextuelles susceptibles d'intervenir dans la mise en œuvre en séparant ces dernières en trois sous-groupes et en comparant leur poids respectif. Malgré le caractère intriqué du contexte de ce projet, il apparaît qu'au-delà des variables relatives aux représentations, les variables interactionnelles jouent un rôle déterminant favorisé par les facteurs institutionnels (Hay, Wincott, 1998 : P. 951).

*5.3.2.1. Des représentations masquant les vrais enjeux de l'action publique*

Au niveau des représentations, un grand nombre d'acteurs insiste sur le poids de la culture en tant que ciment de la coopération. Cet argument est utilisé dans deux sens différents.

Premièrement, comme l'affirme le maire de Fontarabie, le fait de partager une même tradition basque est "*un pont culturel qui nous aide à nous comprendre*". Le sentiment d'appartenance à une même communauté est un *leitmotiv* puissant, et partagé par la plupart des acteurs impliqués, y compris les membres de l'opposition UMP-UDF hendayaise, pourtant porteurs de valeurs jacobines. Il est vrai que la symbolique basque est omniprésente durant la mise en œuvre des mallettes pédagogiques (Yanow, 1996). L'*euskera* est mis sur un plan d'égalité avec les langues française et espagnole, le logo du *Consorcio* évoque les couleurs du drapeau basque et les *ikastolas* sont traitées avec la même déférence que les écoles primaires publiques. En ce sens, l'affirmation d'un espace culturel homogène localisé basque sert également de repoussoir face aux acteurs périphériques impliqués dans le processus de mise en œuvre, même en tant que simples représentants au sein du Comité de Pré-Programmation. Les "*Palois*" du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, les "*Espagnols*" de la Direction Générale des Fonds Communautaires et du Financement Territorial du Ministère des Finances selon des expressions fréquemment utilisées par nos interlocuteurs lors de nos entretiens, sont symboliquement exclus des enjeux locaux. Pourtant, dans les deux cas, force est de constater que l'explication culturaliste est contredite par le fait que les politiques socialistes d'Hendaye et d'Irun, voire même les co-financeurs comme le président du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, se montrent assez réservés quant au caractère "basquisant" du projet de valise pédagogique. Les menaces pesant sur les élus socialistes et conservateurs au Pays Basque espagnol et l'appui des élus *abertzale* au *Consorcio* ont tendance à accentuer les réticences face à la récupération de la coopération transfrontalière par les nationalistes basques. A Hendaye, l'adjoint au maire délégué aux affaires culturelles opte même pour une solution médiane, en promouvant un territoire ni stato-national, ni basque, mais bien transfrontalier et neutre et se présente comme membre d'un groupe de "[...] *paysans, au sens où nous créons du pays*". Ce dépassement dialectique des contradictions culturelles locales est payant dans la mesure où il permet à la mise en œuvre d'avancer en permettant l'expression de plusieurs

niveaux identitaires parfois contradictoires en repoussant les frontières à l'extérieur de la baie sans préciser la nature de ce nouveau territoire. Il démontre également que les liens culturels, trop enclins à être instrumentalisés, ne peuvent être érigés en variable explicative.

Deuxièmement, de manière plus radicale, certains acteurs issus des rangs des élus nationalistes basques expliquent le succès de cette mise en œuvre par les caractéristiques intrinsèques de la culture basque. Fondée sur une capacité innée d'organisation et d'assujettissement de l'individu à la communauté, la culture basque est parfois présentée comme la quintessence de la subsidiarité politique de par son système d'autonomie municipale et provinciale sous la tutelle du Gouvernement régional. Les acteurs de la baie de Txingudi sacrifieraient ainsi leurs intérêts individuels à un intérêt collectif transfrontalier, qui s'accommode d'ailleurs parfaitement de l'influence croissante exercée par l'UE. Cette posture idéologique renforce encore plus la coupure symbolique de la baie vis-à-vis de l'extérieur. Pourtant, comme nous l'avons vu, le communautarisme basque est un mythe qui ne résiste pas à l'examen comparé des stratégies individuelles des *leaders* locaux. Les *leaders* hendayais et irunais ne souscrivent d'ailleurs pas à cette représentation du lien entre Pays Basque et Europe promue par le PNV de longue date (Ugalbe Uziri, 1999 : P. 170). Revendiquée mollement par les socialistes hendayais et avec plus de véhémence par les socialistes irunais, l'appartenance à la culture basque n'est pas une garantie de mobilisation en faveur d'une diffusion des méthodes et objectifs communautaires au niveau local. L'intérêt des socialistes français et espagnols à collaborer est avant tout motivé par la nécessité de réagir face à l'incertitude engendrée par la disparition des services douaniers et la crise économique qui en a résulté dans les deux communes. Sous cet angle, la frontière est effectivement une ressource politique permettant de prolonger l'hégémonie socialiste municipale par l'investissement dans des secteurs encore peu exploités comme la coopération transfrontalière.

Le milieu géographique est aussi invoqué comme un déterminant fondamental de l'issue de la mise en œuvre. Comme l'assurent les évaluateurs :

> *"Cette zone présente l'avantage de la proximité entre les différentes communes ou organismes qui coopèrent entre eux."* (MC2, ECAS, 2003).

L'évidente facilité de communication d'une rive à l'autre au sein de ce *continuum* urbain serait un atout de poids. Sans obstacle naturel, la frontière semble encore plus facile à relativiser. Les multiples ponts piétonniers, routiers et ferroviaires franchissant la Bidassoa, la navette reliant le port d'Hendaye au port de Fontarabie témoignent de la circulation aisée d'une rive à l'autre. Pourtant, si le milieu conditionne partiellement la mise en œuvre il ne la détermine pas. Sans cela, toutes les zones frontalières situées dans des plaines seraient parcourues d'accords transfrontaliers efficaces depuis des années, ce qui n'est pas le cas. En effet, les multiples anicroches et concessions entre Français et Espagnols sur le public visé par les mallettes, mais également entre élus des trois municipalités pour s'accorder sur une toponymie commune, ont abouti à la constitution de mallettes au contenu hétéroclite. Ces différences d'appréciation démontrent que des frontières politiques et cognitives séparent encore ces territoires (Barth, 1969). Les contacts réguliers entre acteurs politiques de la baie de Txingudi ne sont donc pas un gage d'européanisation des politiques publiques locales. La supposée plus grande réceptivité de ces derniers face aux injonctions de la Commission Européenne n'est donc pas strictement déterminée par le relief.

De même, la complémentarité socio-économique des trois communes est présentée par les élus municipaux de la baie comme un facteur de développement localisé. Selon cet argument, tous les ingrédients préalables à la constitution d'un district industriel transfrontalier seraient en place : des facilités de communication d'une rive à l'autre, l'accès à deux marchés, un réseau de petites entreprises complémentaires, une main d'œuvre qualifiée et trilingue, un cadre environnemental préservé (Boos, 1992 : P. 25). Dans ces conditions, les fonds INTERREG ne feraient que renforcer une dynamique déjà à l'œuvre. Cependant, cette complémentarité est très relative, à tel point qu'il vaudrait presque mieux parler de concurrence localisée (Letamendia, 1997 : P. 51). C'est justement la force du projet de mallette pédagogique d'éviter soigneusement les sujets délicats comme la pollution sous-marine engendrée par les déchets urbains d'Irun ou les tensions entre marins d'Hendaye et de Fontarabie. S'il y a complémentarité favorisant la mise en œuvre du projet de mallette pédagogique, il s'agit d'une complémentarité partiellement opportuniste et largement retravaillée politiquement par les élus locaux qui prennent soin d'écarter de l'agenda transfrontalier les thèmes les plus polémiques pour ne conserver que les marges de l'action publique municipale (culture, éducation, tourisme, sport, etc.) dans lesquelles s'insère parfaitement le projet de mallette pédagogique (Church, Reid, 1999 : P. 643). Quant à la forme adoptée pour

mettre en œuvre le projet de mallette pédagogique, elle dépend beaucoup plus des mobilisations politiques locales que d'une quelconque dynamique d'intégration néo-fonctionnelle.

Dans la lignée de cet argument, la nature même du projet de mallette pédagogique, c'est-à-dire son coût, ses difficultés techniques de réalisation et son ampleur, est également mise en avant par l'un de nos interlocuteurs responsables des fonds INTERREG III A au Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques pour expliquer pourquoi les membres du *Consorcio* ont pu maintenir le processus de mise en œuvre sous leur coupe :

> *"A travers ce petit projet intéressant la société civile, le Consorcio rompt avec la logique technocratique habituelle. C'est critiqué mais je crois que c'est important."*

Ainsi, cette initiative aurait pu être menée à bien par le *Consorcio* de façon localisée du fait de son intérêt limité pour les représentants des Etats français et espagnol. Il est vrai que le SGAR Aquitaine, parfois mobilisé pour co-financer des projets transversaux intéressant les collectivités territoriales et les services de l'Etat en région, a ici brillé par son absence. De même, les services du Ministère de l'Education espagnol n'exerce leur influence que par l'intermédiation du Gouvernement basque et des *Berritzegune* répartis sur l'ensemble du territoire d'Euskadi. Pourtant, cet argument ne tient pas compte de la tentative de récupération exercée *in extremis* par l'Inspection Académique française afin de modifier les contenus des mallettes et s'assurer que son intervention serait exercée plus en amont lors de la prochaine proposition INTERREG. Associée en fin de parcours, ses représentants se sont montrés peu enclins à abandonner leur monopole sur l'enseignement en France. Si mise en œuvre localisée il y a eu, c'est donc bien grâce à la mobilisation tardive des services de l'Etat et aux efforts des agents du *Consorcio* pour maintenir ces derniers à la marge.

#### *5.3.2.2. La mobilisation des acteurs locaux conditionne la diffusion des normes communautaires*

Souvent présentés comme des variables causales, les arguments d'ordre représentationnel sont généralement des effets produits par la mobilisation des acteurs

impliqués dans la mise en œuvre. Ces acteurs agissent à plusieurs niveaux hiérarchiques et pèsent autant sur le cœur du réseau d'action publique que sur sa périphérie. La notion de *leadership* est ici centrale[55] et se décline sur plusieurs dimensions.

Pour un grand nombre d'acteurs locaux rattachés au parti socialiste, la correspondance entre tendances politiques en dépit des frontières est un facteur d'européanisation des pratiques. D'une façon plus prosaïque, les élus hendayais interrogés responsables du programme INTERREG III estiment que l'enracinement des socialistes à Irun et à Fontarabie est un facteur de solidarité transnationale permettant d'établir des relations de confiance favorables à une mise en œuvre s'effectuant selon les règles de la Commission Européenne. Les liens de confiance établis entre élus d'un même camp serviraient à consolider les routines relatives à la gestion de projets de coopération transfrontalière. Plusieurs éléments vont toutefois à l'encontre de cette argumentation. Tout d'abord, la simple présence d'une équipe affiliée au PNV à Fontarabie s'oppose à l'établissement de liens bilatéraux entre socialistes. Ensuite, s'il est vrai que les temporalités du PSF et du PSE-EE se sont rapprochées depuis les années quatre-vingt, ceux-ci sont issus de deux histoires différentes marquées par une frontière politique qui s'est maintes fois montrée hermétique (Moschonas, 2001 : P. 91). Il ne s'agit donc pas d'un facteur déterminant l'isue de la mise en œuvre d'INTERREG III A.

Pour les élus socialistes de la baie, la simple présence socialiste en Txingudi est en elle-même un vecteur d'européanisation. L'ancien responsable de la culture de la mairie d'Hendaye insiste ainsi sur la "*sensibilité européenne dont a toujours été imprégné le Parti Socialiste*". Pourtant, l'européanisme affiché par les conseillers municipaux du PSE-EE fait la part belle à l'autonomie régionale de la communauté autonome d'Euskadi et s'oppose en grande partie à la ferveur européenne républicaine du PSF, disposé à franchir les frontières mais seulement dans le cadre de l'Etat-nation (Harguindéguy, 2002 : P. 151). De même, que dire de la présence du PNV dont les représentants de Fontarabie insistent sur l'implication européenne et internationale ? L'opposition entre les élus d'Irun et de Fontarabie sur la toponymie à adopter pour décrire la baie de Txingudi illustre bien le fossé cognitif qui sépare le maire de

[55] Nous adoptons ici une définition large du *leader* en tant qu'individu compétent et populaire disposant d'un réseau de suiveurs. Le *leader* est porteur d'un projet qu'il est chargé de diffuser aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du groupe. Cette position en fait un intermédiaire vis-à-vis des autres communautés (Borraz, 2003 : P. 125). Le *leader* est généralement un élu sans que cette condition soit impérative.

Fontarabie de ses collègues socialistes. A travers le choix de la langue basque ou castillane pour exprimer le nom des communes participant au projet de mallette pédagogique, ce sont bien deux cosmogonies qui s'affrontent. Il s'agit de la confrontation de deux énoncés performatifs visant à imposer une (di)vision légitime du monde et à en déplacer les frontières symboliques. La vision stato-centrée du socialiste José Antonio Santano se heurte ainsi à la représentation régio-centrée du nationaliste basque Borja Jaurégui. Le premier favorise une division entre Etats-nations laissant une marge d'autonomie plus ou moins importante aux régions composant ces ensembles fondamentaux. Le second préfère une division entre régions, ou en tout cas entre une région (Euskadi) et un Etat-nation (la France), susceptible d'évoluer vers la formation d'Etats-nations à l'échelle régionale. Malgré les différences idéologiques profondes entre ces partis, la pratique du gouvernement municipal tend à rendre ces positions plus flexibles afin de profiter des circonstances. Plus que la couleur politique, c'est donc plutôt la capacité stratégique des *leaders* à profiter de la nouvelle structure d'opportunité qui pousse à établir une mobilisation collective dans le sens d'une adoption des critères communautaires.

La complémentarité entre projets politiques semble ainsi une explication porteuse permettant d'expliquer pourquoi dans un contexte donné, trois conseils municipaux aux caractéristiques différentes décident de s'ériger en relais locaux de la Commission Européenne. Bien entendu, la perspective de profiter de crédits communautaires arrange tous les acteurs de la baie, mais l'essentiel n'est pas là. Acculés par leur électorat respectif, les socialistes français et espagnol nécessitent innover en matière d'action publique. Il s'agit de conforter leur position municipale par rapport aux *outsiders* du bloc UMP-UDF et du PNV. Il s'agit également de renforcer leur situation au sein même de leurs propres partis en les rendant plus visibles aux yeux des instances régionales et stato-nationales. Ce choix convient parfaitement au maire de Fontarabie et plus généralement au PNV qui perçoit dans cette adoption du modèle d'action publique communautaire la possibilité de faire d'une pierre deux coups. La mise en œuvre des mallettes pédagogiques conformément aux directives de la Commission permet d'une part de contourner l'influence de l'Etat central espagnol en matière de développement territorial, surtout dans le contexte de recentralisation impulsée par le PP à l'échelle stato-nationale ; et d'autre part d'établir un lien direct avec la partie basque française, ce qui renforce ainsi l'impact du *Plan de Convivencia* du lehendakari Ibarretxe dont l'un

des axes les plus critiqués est justement la possibilité de renforcer les alliances avec la partie Nord du Pays Basque et la Navarre.

La question de l'influence du type de *leadership* sur la mise en œuvre complète cette explication de façon adéquate car elle transcende les clivages partisans pour questionner la capacité organisationnelle des acteurs au pouvoir. Les élus du *Consorcio* partagent ainsi des caractéristiques communes. A l'exception du maire de Fontarabie, Kotte Ecenarro et José Antonio Santano sont arrivés récemment à la tête de leur municipalité respective, et s'inscrivent dans le sillage de l'ancien *leader* du parti traditionnellement au pouvoir dans leur circonscription. En ce sens, il s'agit de "*leaders transformationnels*", succédant à des "*leaders transactionnels*" (Bailey, 1971) en place depuis de nombreuses années, mais ayant troqué leurs habitudes de notables pour celles de maires entrepreneurs dans la perspective de l'ouverture des frontières de 1992. Formés aux méthodes de gestion municipale au sein de leur parti respectif, ces deux élus partagent la caractéristique de s'être précocement engagés en politique. Après avoir respectivement fait leurs armes en tant que conseiller municipal-adjoint au maire d'Hendaye et député au Parlement du Guipúzcoa et président de l'agence Bidasoa-Activa, Kotte Ecenarro et José Antonio Santano ont été élus par rapport à un programme ambitieux de régénération territoriale municipale les ayant porté à la tête d'une équipe de "*fidèles*" (Genieys, Smith, 1998 : P. 205). Ce type de *leadership* local est un facteur important d'européanisation, autant par volonté propre que par nécessité. En effet, du point de vue financier, les financements INTERREG du projet de mallette pédagogique sont les bienvenus dans un contexte de contraction des dépenses budgétaires de l'Etat central. Du point de vue symbolique, cette initiative insuffle un caractère dynamique et transnational permettant de pallier aux problèmes internes à chaque municipalité (hausse du prix du logement, crise de la pêche, chômage, etc.). En outre la faible inscription de ces élus au sein des réseaux notabiliaires régionaux les pousse à rechercher des ressources politiques de l'autre côté de la frontière. Ne faisant pas partie de la coalition au pouvoir au Gouvernement basque, le PSOE basque a eu tendance à radicaliser son opposition face au PNV dans l'ensemble de la région. De même, le PSF est la première force politique de la région Aquitaine, mais seulement la deuxième force politique du département des Pyrénées-Atlantiques. Et son influence départementale tend à être concurrencée par le parti des chasseurs (CPNT-Chasse, Pêche, Nature, Tradition-). Dans ces conditions, la nécessité de conserver les deux fiefs municipaux impose une sorte de fuite en avant vers l'innovation institutionnelle. Cette

stratégie de l'affirmation est aussi à considérer comme un mouvement dirigé à l'enseigne des fédérations socialistes régionales. Fraîchement élu, Kotte Ecenarro a encore tout à prouver en Aquitaine aux poids lourds du parti socialiste ayant pris part aux deux septennats de François Mitterrand (l'ancien député des Landes Henri Emmanuelli, ou encore le maire de Pau André Labarrère). De même, José Antonio Santano doit parvenir à s'imposer au sein d'un PSE divisé entre une tendance autonomiste (comme Odón Elorza, le maire de Saint-Sébastien) et une mouvance privilégiant l'unité de l'Espagne dans laquelle il s'inscrit. Paradoxalement, même un notable comme le maire de Fontarabie, qui se caractérise plutôt par la stabilité de sa réélection, sa domination totale du réseau partisan du PNV à l'échelle municipale et une gestion de l'action publique sectorielle à partir d'une équipe de techniciens "*mercenaires*" (Genieys, Smith, 1998 : P. 205), gagne à adopter ces nouvelles modalités d'action publique. Figure locale du PNV en prise avec les députés de l'Assemblée de Vitoria, le maire de Fontarabie ne subit pas autant de pression politique de la part des *outsiders* membres du Conseil Municipal et n'est donc *a priori* pas porté à innover autant que ses collègues sur le plan de l'action publique. Reste que la stratégie régionale du PNV et la possibilité d'engranger de nouvelles ressources politiques sans coups férir renforce finalement l'appui à la dynamique politique collective. La frontière est donc en partie instrumentalisée à des fins politiques.

Autour des *leaders* municipaux se sont également constituées des équipes administratives portant le projet de mallette pédagogique d'un point de vue technique. Ces techniciens épaulent les élus du *Consorcio* au sein de l'agence Bidasoa-Activa, à dominante espagnole, mais désormais habituée aux mécanismes des fonds INTERREG. Critiquée pour son mode de gestion majoritairement fondé sur le droit espagnol, Bidasoa-Activa est même suspectée d'être une "*institution phagocytée par le Gouvernement basque*" par l'un des agents du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques. Il est vrai que ces agents sont étroitement liés aux services techniques de la Députation du Guipúzcoa et du Gouvernement basque, avec qui des relations de travail se sont établies dès la fin des années quatre-vingt lorsque l'ADEBISA a commencé à élaborer des études et des projets relatifs à la comarque de la Basse-Bidassoa. Néanmoins, généralement bilingues, voire trilingues, certains techniciens de Bidasoa-Activa ont pourtant travaillé pour la mairie d'Hendaye et sont en contact direct avec la réalité française. Leur qualification au niveau du montage de projets INTERREG, l'importance de leur "*carnet d'adresse international*" et leur implication au sein de

réseaux transversaux de techniciens sont en tout cas déterminantes dans le montage et la mise en œuvre des mallettes pédagogiques selon les règles communautaires (Smith, 1997a : P. 57) ce qui les rend même utiles au reste des porteurs de projet INTERREG III A qui s'adressent fréquemment à eux pour des problèmes d'asymétrie juridique en court-circuitant l'organigramme INTERREG III A prévu initialement pour fonctionner de l'Autorité de Gestion vers les porteurs de projet et non directement entre les porteurs de projet.

Les acteurs externes au centre du réseau exercent aussi des pressions contradictoires. En particulier, le Gouvernement basque, bien que ne co-finançant qu'une infime partie du projet de mallette pédagogique, est présent à travers son Département de l'Education et le travail effectué par le *Berritzegune* d'Irun, et dispose d'un lien partisan direct grâce au maire de Fontarabie. Le Gouvernement basque pousse à l'européanisation des pratiques pour des raisons stratégiques permettant de maintenir l'Etat espagnol dans son rôle marginal d'Autorité de Paiement (Harguindéguy, 2004 : P. 307). Cette pression paradiplomatique s'accorde avec le soutien apporté par les collectivités territoriales françaises, pour des raisons différentes. Pour ces dernières, l'enjeu est simplement de démontrer leur capacité à mettre en œuvre un programme communautaire sans l'aide des services de l'Etat. Ces dynamiques s'opposent partiellement aux tendances stato-centralisatrices de l'Inspection de l'Education Nationale française, très limitées toutefois du fait de la non-participation de cet organisme aux comités INTERREG et à l'absence complète du SGAR Aquitaine. Relais habituels des fonds INTERREG I et II, les agents du SGAR Aquitaine "*jouent largement en second rideau*" au profit du SGAR Midi-Pyrénées selon la métaphore rugbystique du responsable officiel du programme INTERREG III A dont le service a été réaffecté à des tâches plus pressantes comme la gestion de l'Objectif 2. La participation directe des agents de la Commission Européenne est elle aussi réduite à la portion congrue. Peu impliqué au niveau du Comité Territorial de Programmation, le responsable du service INTERREG III A de la DG Regio a brillé par son absence au niveau local. Sans la moindre visite aux acteurs locaux du *Consorcio*, pourtant habitués à recevoir des délégués de la Commission venus visiter *in situ* les réalisations transfrontalières, la pression communautaire a été minimale. L'européanisation de l'action publique est donc entièrement due à la capacité des acteurs du *Consorcio* à institutionnaliser, et ainsi à sécuriser, leur mode de gestion du projet de coopération transfrontalière.

*5.3.2.3. L'institutionnalisation des interactions locales comme gage de continuité*

Le degré d'institutionnalisation atteint par les acteurs de la mise en œuvre du projet de mallette pédagogique conditionne grandement la forme adoptée par ce processus. En effet, les interactions établies permettent d'adopter localement les normes de mise en œuvre définies par les directives communautaires. Cependant, le travail d'institutionnalisation ayant abouti à la formation du *Consorcio* est venu cristalliser ces interactions en les stabilisant dans le temps et dans l'espace (Berger, Luckmann, 1966). En ce sens, le *Consorcio* est un verrou institutionnel structurellement enclin à adopter les directives de la Commission Européenne relatives au programme INTERREG du fait de ses quatre caractéristiques complémentaires : son caractère localisé, commun aux deux rives, légal et transfrontalier.

En premier lieu, l'institutionnalisation des liens politiques et administratifs des acteurs impliqués dans le projet de mise en œuvre du projet de mallette pédagogique est le produit d'une dynamique endogène portée par le programme INTERREG. Elle a abouti à stabiliser des pratiques locales pratiquement en dehors de toute imposition extérieure, si ce n'est le fort appui politique du Gouvernement basque. Cette dynamique anticipatrice n'a donc pas dénaturé les réseaux locaux mis en place antérieurement et leur a offert un cadre institutionnel complet.

En second lieu, le *Consorcio* est un cadre commun aux deux rives. Ce détail est important car il signifie qu'en dépit des critiques sur le quasi-monopole espagnol sur la structure et la mise en œuvre du projet de mallette pédagogique, le *Consorcio* représente légalement une zone transfrontalière. L'intégration n'a pas été poussée jusqu'à établir un gouvernement transfrontalier local supra-municipal du fait des limitations légales et du respect de l'autonomie des trois municipalités (Leresche, 1996 : P. 235). Toutefois, il s'agit d'un interlocuteur parfaitement adapté à la gestion des programmes transfrontaliers.

En troisième lieu, comme nous l'avons vu précédemment, la forme juridique adoptée par le *Consorcio* en tant que chef de file du projet de mallette pédagogique est reconnue par les Etats français et espagnols et le Conseil de l'Europe. A la différence de l'Eurodistrict, structure inventée de toute pièce par les conseils municipaux de la baie de Txingudi, il s'agit d'un cadre d'action légitime aux niveaux stato-national et européen

qui est source de crédibilité par rapport aux actions entreprises localement comme le démontre l'évaluation de MC2 et ECAS (2003 : P. 56).

Enfin, l'établissement progressif d'une division du travail entre administrations municipales et transfrontalière a favorisé l'émergence de spécialistes locaux des affaires transnationales. Ceux-ci se divisent entre les élus affectés à la gestion du *Consorcio*, au sein des commissions de travail transfrontalier et du Conseil Directeur, et les techniciens de l'agence Bidasoa-Activa, dont le niveau de connaissance des programmes européens transfrontaliers est excellent comme le reconnaît le responsable des fonds INTERREG au Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques :

> *"Il est clair qu'il y a des différences très nettes au niveau des moyens des collectivités locales participant à INTERREG. Le cas du Consorcio est intéressant car du fait de la technicité de son personnel, les élus ont placé la barre très haut."*

Les moyens financiers profitent également de cette division puisque le *Consorcio* possède son propre budget alimenté par les trois communes participantes.

Dans ces conditions, la mise en œuvre du projet INTERREG III A effectuée localement à travers le *Consorcio* se rapproche non seulement des bonnes pratiques définies par la Commission Européenne, mais est également un gage de continuité de ces bonnes pratiques au niveau local grâce à l'établissement d'arrangements institutionnels localisés.

### 5.4. Conclusion partielle

L'analyse de la traduction du programme INTERREG III A dans la baie de Txingudi à travers le cas de la mise en œuvre du projet de mallette pédagogique démontre deux éléments indissociables.

D'une part, les financements INTERREG, s'ils permettent le développement de la coopération transfrontalière, n'arrivent pas en terrain vierge puisqu'une tradition de collaboration locale franco-espagnole est déjà à l'œuvre depuis le début des années quatre-vingt-dix. Cette collaboration repose sur une institution spécialisée amenée à se développer progressivement.

D'autre part, la mise en œuvre du projet de valise pédagogique profite largement de ce contexte. Les conditions posées par la Commission Européenne sont respectées. Le principe de partenariat vertical, horizontal et transfrontalier est mis en place et la nature du développement s'aligne volontiers sur les dimensions territoriale, localisée et soutenable promues par la Commission. En dépit des conflits locaux, il apparaît que l'intégration des directives communautaires au niveau local est due à l'intérêt très fort des acteurs locaux à s'instituer en tant qu'intermédiaires privilégiés de l'action communautaire. Ceux-ci, pour des raisons financières et politiques internes et sous l'aiguillon externe du Gouvernement basque et des collectivités territoriales françaises, tâchent de rester maîtres de la mise en œuvre afin de traiter le plus directement possible avec les représentants de la Commission. Cette configuration est en outre renforcée par le *Consorcio*, arrangement institutionnel soutenant ces interactions en dépit des changements politiques.

***

Le cas de coopération sélectionné au Pays Basque est ambivalent. Il semble indiquer d'une part que la diffusion des normes communautaires s'effectue de façon automatique comme le soutient notre hypothèse néo-fonctionnaliste ; d'autre part, le respect des normes communautaires paraît également dépendre du niveau d'institutionnalisation des pratiques au niveau local, ce qui validerait au contraire notre contre-hypothèse. En outre, l'intégration transfrontalière des trois municipalités ne s'avère pas aller à l'encontre des structures frontalières précédentes mais plutôt vers un usage différencié de celles-ci en fonction des nécessités des élus. Auquel cas, la complexité de la frontière n'en sortirait que renforcée. Cette conclusion partielle nécessite donc quelques précisions comme le démontre le cas de la coopération réalisée entre l'Aragon et Midi-Pyrénées, deux zones séparées géographiquement, culturellement et politiquement où une dynamique de coopération est à l'œuvre mais selon des modalités bien différentes à celles rencontrées dans le cas basque.

# 6. INTERREG III A au centre des Pyrénées : les résistances de l'action publique étatique

*"Tel un papillon qui s'extrait lentement de son embarrassant cocon, l'esprit de Schaeffer oubliait peu à peu amertume et souffrance, découvrant que la vie dans ces parages était loin d'être désagréable. Libres de toute entrave, les deux hommes faisaient ce que bon leur semblait, n'échangeant que les paroles nécessaires pour vivre en bonne entente."*

Francisco Coloane, *Tierra del Fuego.*

Le projet analysé au sein de la zone Centre est une étude de faisabilité concernant la mise en place d'un téléphérique rejoignant quatre communes de la partie centrale du massif pyrénéen peuplées chacune d'environ 200 habitants : Torla et Broto sur le versant espagnol, Gèdre et Gavarnie sur le versant français. Le projet est ici porté par la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie du fait de l'absence d'une institution transfrontalière. Dans la lignée des quelques tentatives isolées d'engager une politique des transports transfrontalière dans la zone centrale des Pyrénées, le projet INTERREG porté par ces municipalités, bien que non exempt d'intérêt culturel, vise avant tout le développement harmonieux du tourisme au cœur du massif pyrénéen.

La coopération transfrontalière et le programme INTERREG y apparaissent comme un objet importé, mais capable de contourner les lourdeurs de l'action publique administrative étatique afin de désenclaver une zone isolée. Néanmoins, les réflexes d'aménagement du territoire fondés sur des objectifs quantitatifs et des méthodes dirigistes sont difficiles à dépasser, y compris dans un contexte transnational.

L'examen préalable du contexte frontalier et transfrontalier propre à ces municipalités nous permettra d'éclairer le processus de mise en œuvre du projet analysé.

A la suite de quoi nous nous focaliserons sur l'écart le séparant des standards définis par la Commission Européenne et les raisons de ce résultat.

### 6.1. Un contexte transfrontalier en voie de constitution

Le contexte dans lequel s'insère le programme INTERREG III A révèle une situation ubuesque. Alors que les quatre communes sont proches du point de vue géographique, le réseau routier effectue un détour de 150 kilomètres pour rejoindre ces bourgs, ce qui accentue leur séparation économique et sociale. La distance entre Torla, Broto, Gèdre et Gavarnie est en plus renforcée par les pesanteurs politico-administratives propre à chaque Etat. En ce sens, la constitution d'une zone frontalière homogène est complexe et la frontière-ligne imposant une séparation nette a tendance à l'emporter sur la première. Néanmoins, les efforts des acteurs locaux pour dépasser leur condition périphérique ont permis la constitution d'un embryon d'espace d'action publique transfrontalier. Celui-ci repose traditionnellement sur une forte présence de l'Etat, mais une dynamique locale décentralisée a également pu émerger depuis les années quatre-vingt-dix grâce aux efforts déployés en faveur de la mise en valeur du patrimoine naturel. Depuis le début des années deux mille de nouveaux projets sont apparus au niveau des collectivités territoriales sous l'impulsion du programme INTERREG qui favorise leur institutionnalisation.

#### 6.1.1. La frontière comme limite du politique, le politique comme limite de la frontière

Le massif pyrénéen présente la caractéristique d'être plus élevé dans sa partie centrale que sur les côtes atlantique et méditerranéenne. Le massif du Vignemale, le pic du Mont Perdu, le pic du Midi de Bigorre figurent parmi les sites les plus élevés de la chaîne.

Les quatre communes étudiées sont ainsi dans une situation paradoxale. D'une part, leur proximité géographique à travers les sentiers empruntés par les troupeaux a toujours permis à leur population d'entretenir des relations économiques et familiales. D'autre part, leur éloignement par les routes nationales et comarcales/départementales passant par le tunnel de Bielsa et le manque d'investissement politique dans les infrastructures de trnasport transfrontalier les a contraint à se tourner vers leur vallée respective pour des raisons commerciales : Lourdes et Tarbes côté français, Jaca et

Huesca côté espagnol. La frontière, sans être une barrière infranchissable, reste une limite aux échanges entre les communes de Gèdre, Gavarnie, Torla et Broto ; entre la Bigorre d'Ancien Régime côté français et le Haut Aragon côté espagnol ; entre le département des Hautes-Pyrénées et la province de Huesca ; entre la région Midi-Pyrénées et la communauté autonome d'Aragon, et, jusqu'en 1986, entre la CEE et le reste de l'Europe (cf. carte 6).

### 6.1.2. Une économie de montagne en transition

Longtemps spécialisés dans l'élevage d'ovins, de bovins et l'artisanat traditionnel, les habitants de ces bourgs ont toujours maintenu des relations commerciales avec leurs voisins d'outre-Pyrénées ainsi qu'avec leur vallée respective. Les faceries de 1392 régulant l'usage des pâturages sont toujours en vigueur afin de mettre à disposition de tous les prairies situées sur le versant Sud, dégelées dès la fin de l'hiver et celles du versant Nord, plus fraîches pendant l'été. Néanmoins, les années soixante ont sonné le glas de ce modèle social. L'exode rural, plus fort en France qu'en Espagne, continue à vider ces villages de leur population active (PARCOURIR, 2000).

La reconversion s'est effectuée progressivement à partir des années soixante-dix avec l'exploitation des ressources touristiques de la zone grâce à la construction de la station de sports d'hiver de Gavarnie-Gèdre et du développement du tourisme rural l'été des deux côtés de la frontière. En effet, ces quatre communes présentent la caractéristique d'être situées au sein de deux vallées classées au titre du Patrimoine Mondial et disposant de l'appellation Réserve de la Biosphère. Gavarnie et Gèdre disposent d'un accès aisé vers plusieurs stations de ski ainsi que vers le cirque de Gavarnie au sein du Parc National des Pyrénées, alors que Torla et Broto sont les portes d'entrée du Mont Perdu situé dans le Parc National d'Ordesa. Ces sites sont parmi les plus visités des Pyrénées et accueillent respectivement 1 million et 1,2 million visiteurs par an. La saison touristique française est relativement plus longue que celle des hôteliers espagnols qui dure actuellement huit mois en raison de l'absence de stations de sports d'hiver sur ce versant. Séparés par 150 kilomètres de routes de montagne qui contournent le centre du massif, les hôteliers espagnols ne peuvent pour l'instant pas espérer profiter des infrastructures françaises, pas plus que les stations de ski françaises ne peuvent bénéficier de la clientèle espagnole.

Ces communes représentent deux pôles touristiques majeurs, d'autant plus notables qu'ils sont situés au sein de provinces et régions où la part des services, bien que majoritaire, est largement en dessous de leur moyenne stato-nationale respective. Le département des Hautes-Pyrénées est faiblement industrialisé et sa population connaît un déclin démographique important surtout dans la partie montagneuse en dépit des pôles touristiques que représentent Lourdes ou les stations de La Mongie et de Barèges autour du Tourmalet. La région Midi-Pyrénées reste également l'une des plus rurales du pays avec 11,2% de la population active employée dans le secteur primaire, soit le double de la moyenne française, majoritairement spécialisée dans la production laitière et l'élevage bovin. Le poids du secteur agricole, constitué d'une myriade de producteurs de taille moyenne, va de pair avec une densité faible d'à peine 54,6 habitants au kilomètre carré au sein de la région la plus étendue de France, c'est-à-dire la moitié de la moyenne française. En dépit de l'existence de centres industriels de petite taille situés autour des chef lieux de département (Tarbes, Montauban, Rodez, etc.), c'est bien Toulouse qui apparaît comme le moteur économique de la région. Grâce à ses entrepreneurs locaux, et surtout à la politique de déconcentration économique entamée par le Gouvernement français dans les années soixante, Toulouse dispose d'un secteur industriel de pointe. L'aérospatiale et GIAT industrie (armement) sont parmi les plus gros employeurs de la région. Toulouse est également considérée comme la seconde ville universitaire française derrière Paris.

La province de Huesca et l'Aragon occupent également une position médiane au sein de l'économie espagnole. Le secteur primaire y est important. Il occupe un peu moins du quart de la population et repose principalement sur la production de céréales (blé, maïs) et l'élevage d'ovins et de porcins. Le secteur industriel se compose surtout de petites et moyennes entreprises situées autour des capitales provinciales (Huesca, Saragosse, Teruel). L'industrie légère, la construction, la production hydroélectrique et l'industrie agroalimentaire comptent parmi les secteurs les plus avancés. Toutefois, leur poids reste inférieur à celui des activités tertiaires, au sein desquelles le transport, le commerce et les services bancaires se taillent la part du lion. Mais la singularité la plus frappante de l'Aragon est sa faible densité d'à peine 25 habitants au kilomètre carré qui relègue la région à l'avant-dernier rang des régions espagnoles aux côtés de l'Estrémadure. Allié à un solde démographique négatif, ce vide relatif accentue d'autant plus l'importance de la capitale Saragosse. L'impression qui domine, tant en Midi-Pyrénées qu'en Aragon, est celle de la présence de deux centres urbains de grande taille

–Toulouse (390 350 habitants) et Saragosse (600 000 habitants, soit la moitié de la population de l'Aragon)– au milieu d'un désert rural (Northcutt, 1997 : P. 159) (cf. tableau 9).

### 6.1.3. Une identité distincte, des traditions communes

Ce projet de coopération ne repose pas sur une culture commune partagée par les deux versants. Pourtant, les similarités existent, à commencer par le milieu montagnard et l'isolement relatif de ces bourgs par rapport au reste de leur région et par une structure socio-économique de plus en plus tournée vers le tourisme au détriment de l'agriculture de montagne. A titre d'exemple, un échange de troupeaux est encore célébré chaque année en souvenir des accords de faceries datant du Moyen âge. De plus, une part non négligeable de la population des communes françaises frontalières ainsi que des villes de Tarbes et Toulouse est composée d'immigrés espagnols ayant fuit le franquisme.

Gavarnie et Gèdre, communes de Bigorre regroupées au sein du département des Hautes-Pyrénées lors de la Révolution française, puis au sein de la région Midi-Pyrénées dans les années quatre-vingt, ont été efficacement intégrées à la France malgré leur éloignement vis-à-vis de la capitale (Weber, 1977). Aujourd'hui intégralement francisées, la Bigorre et la proche région toulousaine restent malgré tout des fiefs de la culture occitane. Après avoir connu son heure de gloire durant le Moyen âge à travers la renommée des troubadours et durant le dix-neuvième siècle avec l'école littéraire du Félibrige et le prix Nobel de son chef de file Frédéric Mistral en 1904, la culture occitane est en net déclin, au moins du point de vue du nombre de locuteurs (Touraine, Dubet, Hegedus, Wievorka, 1981). Normalisé après la seconde guerre mondiale par l'Institut d'Etudes Occitanes basé à Toulouse, l'occitan n'est parlé que par 28% et compris par 48% des 15 millions de personnes habitant le Sud de la France. Sa transmission a été rendue possible à travers le système public et les écoles associatives d'enseignement par immersion gérées par l'association *Calandreta*. Cet enseignement reste malgré tout largement minoritaire (Berthoumieux, Willemissa, 1998). Les militants politiques occitanistes stigmatisant le "*colonialisme intérieur*" (Lafont, 1967) exercé par l'Etat français dans les années soixante-dix et quatre-vingt se sont progressivement tournés vers les activités culturelles. L'occitanisme politique reste aujourd'hui présent dans le *marketing* politique de nombreuses institutions de Midi-

Pyrénées. Pour certains auteurs (Ferret, 1997: P. 101), ce "*néo-occitanisme*" peut être analysé comme la conversion idéologique d'hommes politiques dans la perspective stratégique de conquête du pouvoir. Cet investissement dans la culture occitane est intimement lié à l'émergence d'un nouvel échelon de décision, la région, et à la volonté de concurrencer les élites locales traditionnelles radicales de gauche. Il se traduit aujourd'hui dans les politiques publiques de ces institutions, faisant la part belle aux mythes de l'occitanisme comme le Pays Cathare issu de LEADER I (Genieys, Smith, 1998 : P. 205 ; Dedieu, Genieys, 1998 : P. 103).

Côté espagnol, Broto et Torla, communes du Haut Aragon, sont dominées par des dynamiques culturelles contradictoires. L'Aragon est l'une des bases territoriales de la Reconquête de la péninsule ibérique par les souverains chrétiens et de la formation de la nation espagnole (Peres, 2001 : P. 57). Fédération d'Etats au sein de laquelle la Catalogne, les Baléares, Valence, conservaient leurs privilèges et leur système politico-administratif, l'Aragon s'unit au Royaume de Castille et Léon en 1469. De cet ensemble territorial, les Rois Catholiques achèvent de reconquérir le Centre et le Sud de l'Espagne. En 1707, le changement de dynastie et l'arrivée des Bourbons provoquent l'abolition des *fueros* aragonais de 1247 par le décret de *Nueva Planta* imposé par la nouvelle dynastie régnante. La centralisation est en marche et elle ne rencontre pratiquement pas d'entraves. En effet, plus qu'une périphérie de l'Espagne, l'Aragon en constitue le second cœur historique aux côtés de la Castille. L'un des rares traits distinctifs susceptible de former un symbole de la limite de la castillanisation est la *fabla*, ou aragonais archaïque, langue parlée exclusivement dans certains villages pyrénéens du Haut Aragon (mais ni à Torla, ni à Broto) et dont le nombre de locuteurs est extrêmement réduit. L'aragonisme, défini comme mobilisation en faveur de la sauvegarde de la culture aragonaise, reste un épiphénomène.

### 6.1.4. Deux espaces politiques distincts

Le projet étudié prend place à la charnière entre deux espaces politiques répondant à des logiques distinctes en raison de leur intégration au sein de deux Etats différents. Néanmoins, certaines similitudes les rapprochent. En effet, les dynamiques politiques locales et régionales y sont largement dépendantes de la marche des institutions stato-nationales. L'existence d'un espace politique semi-régionalisé en Aragon n'est en rien comparable aux cas basque et catalan.

Gavarnie et Gèdre expriment bien les changements politiques en cours dans le département des Hautes-Pyrénées et la région Midi-Pyrénées. Communes rurales de montagne, il est délicat de rattacher Jean-Jacques Adagas et Marcel Prisse, leurs maires respectifs, à un quelconque parti français d'envergure stato-nationale étant donnée la composante localiste qui caractérise les intérêts en présence. Nous pouvons cependant nous borner à affirmer que le maire de Gavarnie, aujourd'hui retraité et ancien agriculteur et moniteur de ski, est attaché aux valeurs du centre-droit tandis que le maire de Gèdre, retraité de l'Education Nationale, est un homme de gauche, par ailleurs président de la Communauté de Commune Gèdre-Gavarnie. Longtemps terre républicaine puis radicale et socialiste, la région Midi-Pyrénées est le théâtre de changements politiques profonds depuis les années quatre-vingt. Depuis le Moyen âge et l'installation des Cathares, pourchassés par l'Eglise catholique et le Roi de France pour hérésie, le Centre-Sud de la France a longtemps maintenu une tradition de rébellion illustrée en maintes occasions à travers les révoltes paysannes du dix-neuvième siècle. L'instauration de la République y reçoit un accueil favorable qui se transforme avec le temps en appui politique aux radicaux puis aux socialistes. Les notables locaux s'engagent à recourir à leur influence stato-nationale par le biais du cumul des mandats électifs et des relations avec les représentants de l'Etat afin de maintenir la protection de leurs administrés, pour la plupart de petits exploitants agricoles.

Ce système de régulation territoriale se prolonge jusqu'à la fin des années soixante-dix, époque à laquelle des changements commencent à affecter profondément les bases sociales de cette aire géographique. L'urbanisation, l'exode rural, l'industrialisation, l'arrivée d'immigrés étrangers vers les centres urbains favorisent le délitement des appuis traditionnels des radicaux-socialistes. C'est dans ces circonstances qu'émerge une forte mobilisation régionaliste occitaniste prônant la décentralisation radicale du modèle territorial français. D'obédience marxiste-léniniste, les *leaders* occitanistes reprennent à leur compte les symboles de la culture occitane, jusque-là monopolisés par les penseurs traditionalistes proches du Félibrige. Il s'agit d'un changement de cap radical pour un mouvement parfois proche du régime de Vichy et de son idéologie du "retour à la terre"[56]. En 1961, à l'issue des grèves de Decazeville contre la fermeture des

[56] Il existe néanmoins une tradition de tendance socialisante au sein du Félibrige dont l'influence peut être retracée jusqu'aux mouvements occitanistes des années soixante (Coulon, 1980 : P. 87).

mines apparaît le Comité Occitan d'Etude et d'Action mené par Robert Lafont. Cette association devient Luttes Occitanes en 1968 à la suite de sa fusion avec d'autres mouvements occitanistes mobilisés contre l'extension du camp militaire du Larzac. L'occitanisme tiers-mondiste est alors au faîte de sa gloire. Robert Lafont en profite pour se présenter aux élections présidentielles de 1974 mais sa candidature est rejetée par le Conseil Constitutionnel. Cet échec annonce la décadence du mouvement qui se fragmente inexorablement et dont les parties restantes se tournent pour la plupart vers l'action culturelle (Keating, 1986 : P. 27).

Outre cet épisode qui ne modifie que partiellement et momentanément la carte électorale de Midi-Pyrénées, le plus frappant est la perte de vitesse de la gauche dans la région au profit du centre-droit depuis les années quatre-vingt-dix. La présence de longue date du Parti Radical de Gauche (PRG) au niveau du Conseil Général des Hautes-Pyrénées à travers la présence de François Fortassin (cf. tableau 10) et celle du PSF au Conseil Régional porté par Martin Malvy (cf. tableau 11) est contrebalancée par une rapide progression du centre-droit (Centre des Démocrates Sociaux –CDS– et UMP-UDF) depuis 1993. Le département de l'Aveyron, mais également Toulouse, la "ville rose", illustre bien cette tendance qui a porté Dominique Baudis (CDS) à la tête de la ville de 1986 à 2003, puis l'ancien maire de Lourdes Philippe Douste-Blazy (UDF) à sa suite.

La problématique est légèrement différente à Broto et Torla puisque dans ce cas comme dans d'autres en Espagne, les partis stato-nationaux et régionaux occupent l'espace politique local (Capo Giol, 1991 : P. 143). Les municipalités de Broto et Torla sont ainsi respectivement dirigées par Carlos Borra Bernad (PSA-PSOE –Parti Socialiste d'Aragon–)[57] et Miguel Villacampa (PP), deux quarantenaires travaillant dans la restauration et l'hôtellerie dans leur village respectif, succédant à deux élus aragonistes de gauche et de droite. Cette tendance à la stato-nationalisation des enjeux locaux n'est pas nouvelle en Aragon. Fief des derniers partisans de la République réfugiés dans le maquis durant la Guerre civile, l'Aragon tombe sous les assauts franquistes. Après quarante ans de dictature, le processus de démocratisation s'y effectue sans heurts. L'élaboration d'une constitution pour la communauté autonome d'Aragon est entièrement dominée par une logique stato-nationale du fait de la

[57] A la différence du PSE-PSOE, le PSA-PSOE ne dispose pas de marges de manœuvre aussi amples pour développer ses propres stratégies en rupture avec l'état-major du parti à Madrid.

prépondérance de l'UCD et du PSOE qui optent en 1981 pour un statut de communauté autonome "normale" prévu à l'article 143 de la Constitution espagnole (Pablo Fusi, 1989: P. 83).

Pourtant, depuis la démocratisation un discours nationaliste pro-aragonais émerge bel et bien à travers le PAR (*Partido Aragonés Regionalista* –Parti Aragonais Régionaliste–) de centre droit et le ChA (*Chunta Aragonesista* –Junte Aragoniste–) proche d'IU, ce qui pousse Francesc Pallares (1991 : P. 281) à classifier l'Aragon parmi les communautés autonomes à marché politique étatique avec possibilité d'alliance avec des partis locaux. Ces mobilisations sont les héritières des mouvements de notables de 1766 menés par le Comte d'Aranda contre la suppression des *fueros* aragonais par la Couronne espagnole. Le particularisme aragonais ressurgit ensuite de façon sporadique en 1808 lors de la résistance contre l'invasion napoléonienne, en 1868 pour appuyer le fédéralisme, en 1936 pour obtenir un statut d'autonomie pour l'Aragon puis en 1978 avec l'établissement de la communauté autonome aragonaise. Selon Ramón Maíz (1999 : P. 173) cette émergence est l'illustration de l'effet entraînant qu'a exercé l'institution d'un fédéralisme compétitif, par opposition au fédéralisme coopératif allemand (Börzel, 1997), sur les gouvernements régionaux. En effet, créé à l'origine comme un régime régulant les velléités nationalistes régionalistes dans le cadre d'une structure non fédérale, l'Etat des autonomies a paradoxalement renforcé la structure d'opportunité des forces nationalistes, y compris là où elles n'étaient pas encore présentes (Aragon, Rioja, Castille, Canaries, etc.). D'une part, de nouvelles arènes politiques sont apparues au niveau régional, favorisant l'apparition de partis localisés. D'autre part, la faiblesse des forums de régulation multilatérale (Sénat, conférences sectorielles, conventions) a accentué la nécessité d'établir des liens bilatéraux entre Etat central et exécutifs autonomiques, c'est-à-dire entre partis d'envergure stato-nationale et partis régionalistes, ce qui a légitimé l'existence de ces derniers, souvent établis en tant que pivots du jeu politique régional et stato-national. Ce "*déficit institutionnel fédéral*" a accéléré le mimétisme institutionnel de l'ensemble des communautés autonomes par rapport aux exemples basque, catalan et dans une moindre mesure galicien. L'accession à de nouvelles compétences politiques reste ainsi étroitement liée à l'existence d'une "*nationalité*" distincte du reste des espagnols (Moreno, 1997: P. 102). Le nationalisme aragonais manque toutefois de supports électoraux. Il s'agit d'un régionalisme plus que d'un nationalisme au strict sens du terme, dont la principale composante, le PAR, partage une large partie de son électorat avec le PP. Torla illustre d'ailleurs la difficulté

du PAR à s'implanter durablement puisque ce parti y a perdu les dernières élections municipales au profit du PP[58]. A l'instar de la Députation de Huesca, le Gouvernement aragonais est dirigé par les élus du PSA-PSOE. Le *leader* de la section aragonaise du PSOE, Marcelino Iglesias Ricou, gouverne l'exécutif régional depuis 1999. Par sa réélection en 2003, les électeurs de la communauté autonome d'Aragon ont ainsi renforcé implicitement leur attachement au modèle politique espagnol en vigueur (cf. tableaux 12).

### 6.1.5. Une mobilisation transfrontalière réactive aux incitations communautaires

Sans être une activité totalement inédite, la tradition de coopération transfrontalière est beaucoup moins ancrée dans les mœurs politiques locales de ces municipalités que dans le cas de la baie de Txingudi. La frontière reste majoritairement une limite difficile à franchir. Peu d'initiatives concrètes sont à dénombrer jusqu'aux années deux mille en dehors des projets engagés par les services de l'Etat. En ce sens, le renouvellement de l'expérience INTERREG par la Commission Européenne a joué un grand rôle stimulateur sur la mobilisation des acteurs décentralisés, sans qu'une structure transfrontalière permette de canaliser les quelques initiatives émergentes pour autant.

Aux sources de cette "*réaction*" (Smyrl, 1995) se trouvent les difficultés administratives propres à l'établissement de liens transfrontaliers. Les premiers projets de route directe à travers le massif de Bujaruelo remontent en effet aux années soixante mais ne débouchèrent jamais sur des réalisations concrètes. Il existe ainsi une route directe menant de Gavarnie vers Torla et Broto mais celle-ci s'interrompt à la frontière espagnole au beau milieu du Parc National des Pyrénées. Depuis, ce projet n'a jamais pu être réactivé en dépit des demandes locales.

Les programmes INTERREG I et II ont été particulièrement contrôlés par les services de l'Etat français et espagnol dans cette zone. Les modalités de l'accord

[58] Cette situation de concurrence n'est pas limitée à la seule communauté aragonaise et affecte le reste de l'Espagne puisque le PAR milite actuellement en faveur d'une révision du plan hydrologique établi par le PP prévoyant la déviation d'une partie des eaux de l'Ebre vers le Sud de l'Espagne (Genieys, Valarié, 2001: P. 95). Cette politique n'est pas dénuée d'arrière-pensées électoralistes puisque les principaux bénéficiaires de ces grands travaux seraient les communautés autonomes de Valence et de Murcie, moteurs agricoles et touristiques de la façade méditerranéenne espagnole et toutes deux dirigées par le PP ("El PP defiende el trasvase del Ebro en Alcanar", *El Mundo*, 30 décembre 2002).

DATAR-MOPU ont résisté aux changements, tout au moins du côté français jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, voire même au-delà. Si en Espagne, le Ministère des Finances réintègre progressivement les autorités régionales aragonaises en 1995 au sein de la gestion d'INTERREG II, tel n'est pas le cas en France où les services de l'Etat en région conservent leur prépondérance. De par sa position centrale en matière de politique d'aménagement du massif pyrénéen aux côtés du Commissariat de Massif à l'Aménagement des Pyrénées, son engagement dans la politique de coopération entre régions françaises du sud (opération Grand Sud) dans la mise en place des PIM afin de lutter contre la concurrence ibérique et son rôle important en matière de politique de l'eau (bassin Adour-Garonne), le SGAR Midi-Pyrénées disposent de moyens techniques et financiers le rendant incontournable (Duran, 1998 : P. 35). Cette hégémonie aboutit à la mise en œuvre de projets au contenu transfrontalier plus que douteux comme c'est le cas de la Cité de l'Espace ou encore d'un circuit de *karting* situé à Toulouse, tous deux financés par les fonds INTERREG II.

Jusqu'aux années deux mille, l'unique site institutionnel à insuffler une dynamique transfrontalière au niveau municipal est l'Association du Mont Perdu-Patrimoine Mondial[59]. Créée en 1992 par des passionnés de montagne, l'association regroupe les municipalités d'Aragnouet, Bielsa, Broto, Fanlo, Gavarnie, Gèdre, Puertolas, Tellas-Sin et Torla. Le caractère transfrontalier apparaît clairement, néanmoins, les objectifs de l'association se limitent à l'inscription du site du Mont Perdu dans la liste des sites naturels sous la protection de l'UNESCO au titre de paysage naturel et culturel. Une fois ce but atteint le 6 décembre 1997, les membres de l'association entament une campagne de promotion culturelle et touristique dirigée vers le grand public mais ne dépassent guère le stade de la production de monographies et la participation à des colloques. A cette occasion, les municipalités de Gèdre, Gavarnie, Torla et Broto publient un atlas sur le patrimoine naturel local édité à 5000 exemplaires en français et 3000 en espagnol grâce au fonds INTERREG II.

Même constat au niveau départemental où le Conseil Général des Hautes-Pyrénées et le Gouvernement de la communauté autonome d'Aragon mettent en place en 2000 un Réseau d'Agents de Développement Territorial transfrontalier. A l'origine il s'agissait

[59] Les deux communes espagnoles se repliant alors sur leurs propres espaces d'action publique, la *mancomunidad forestal del Valle de Broto* gérant les espaces boisés et la comarque de Sobrarbe en charge de la politique de l'eau ; les communes françaises préférant également participer aux initiatives lancées par le syndicat de la Vallée des Gaves, devenue entre temps le pays Vallée des Gaves.

de deux réseaux d'agents distincts et uniquement destinés à servir les intérêts d'un seul des côtés de la frontière comme c'est le cas dans les Pyrénées-Atlantiques où un réseau de ce type existe également. Le Réseau des Agents de Développement des Hautes-Pyrénées et l'Association Aragonaise de Développement Rural (spécialisée dans le traitement des territoires LEADER) se rapprochent progressivement par le biais de réunions communes. Dans les deux cas, il s'agit avant tout d'un réseau de techniciens qui sert à échanger des conseils sur la mise en place concrète de projets communautaires et la mise en conformité de ces derniers face aux législations nationales. Leur union fait d'ailleurs l'objet d'un projet INTERREG III A.

A l'échelle régionale, un déséquilibre apparaît entre les deux exécutifs. En effet, le Gouvernement aragonais a adopté une posture beaucoup plus active que le Conseil Régional de Midi-Pyrénées[60]. Outre le fait d'héberger les instances décisionnelles de la CTP à Jaca, le Gouvernement aragonais a établi dès 1998 une antenne du réseau LACE (*Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions*), un programme d'assistance technique tournés vers les porteurs de projets transfrontaliers créé par l'ARFE (LACE, 1995). De plus, un Fonds d'Appui à INTERREG III A a été instauré en 1999 sur le modèle établi par le Gouvernement navarrais afin de renforcer le financement des projets d'intérêt régional en offrant un surplus de crédits à ces derniers. En revanche, côté français, la multiplication des discours en faveur de la coopération transfrontalière semble plus motivée par la volonté des élus de centre-gauche de se démarquer des *outsiders* du CDS, de l'UMP et de l'UDF que par la détermination d'établir un réel échange avec l'Espagne. Martin Malvy insiste régulièrement sur le danger de "*périphérisation*" qui guette les régions centrales pyrénéennes par rapport au centre de gravité de l'UE et a même adopté le terme de "*diagonale continentale*" établi par le SDEC (Commission Européenne, 1991b ; Conseil Régional Midi-Pyrénées, 2003). Cet ensemble territorial regroupe l'ensemble des régions Limousin, Midi-Pyrénées, Aragon, Castille la Manche (Laborie, 1999 : P. 21) et se définit plus par sa non-appartenance aux arcs méditerranéens et atlantiques que par une unité réelle. En ce sens, la constitution de la Conférence des Régions de la Diagonale Continentale (CORDIALE) en 1998 a marqué la volonté de marcher dans les traces de la CRPM afin d'accéder à la manne des aides communautaires (Taulelle, 1999 : P. 11). Un Fonds

[60] "Vu de Saragosse. Autoroute et TGV arrivent au pied de la montagne", *La Dépêche du Midi*, 19 octobre 2004.

Commun Aragon-Midi-Pyrénées est venu couronner cette dynamique en 2001 sur le modèle du Fonds Commun Aquitaine-Euskadi et qui, à l'image de ce dernier, finance des petits projets localisés. Néanmoins, étant donné que le Fonds n'est pour l'instant financé que par le Gouvernement d'Aragon, il ne s'agit que d'une pâle copie de l'original[61], qui a abouti à la finalisation de peu d'initiatives. Les projets principaux portent sur la problématique des connexions transfrontalières. En effet, les quelques tunnels et routes d'altitude qui ponctuent le centre de la chaîne pyrénéenne ne sont pas suffisants pour assurer un niveau de contact équivalent à celui des deux franges côtières, où s'effectuent la majorité des échanges commerciaux[62]. En Aragon et en Midi-Pyrénées, les perspectives ouvertes par la construction d'une liaison ferroviaire à travers le massif du Vignemale, rassemblent déjà la plupart des acteurs régionaux et infrarégionaux[63]. L'appui du SGAR Midi-Pyrénées et de ses services techniques est beaucoup plus relatif puisque si en matière de transport, le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin adhère bien à la volonté de fomenter la construction d'infrastructures lourdes, de grandes dissensions sont apparues entre l'exécutif régional et les représentants de l'Etat en région[64]. Ces projets ne vont pas sans poser certains problèmes au Gouvernement français qui dans un contexte de dépassement des critères macroéconomiques de Maastricht ne cesse de repousser la date de l'engagement du projet final, alors que son homologue espagnol pousse à sa réalisation la plus rapide possible.

### 6.2. Le projet de liaison téléportée à la loupe

Ce projet d'étude de faisabilité, et plus généralement le projet de liaison entre les deux versants pyrénéens, est en phase de réflexion depuis quelques années. Outre l'importance de cette initiative en terme économique et culturel, de nombreuses contraintes techniques sont à prendre en compte, à commencer par la traversée d'une

---

[61] "La cooperación transfronteriza", *El Diario del Alto Aragón*, 10 octobre 2003.

[62] "Nuestros queridos vecinos", *El Diario del Alto Aragón*, 21 décembre 2003.

[63] "Los quince dan el 'si' definitivo al Vignemale", *El Periódico de Aragón*, 18 octobre 2003.

[64] Dans un contexte de contraction des recettes budgétaires, les investissements destinés à l'aéroport de Toulouse-Blagnac pourraient être réallouées vers Tarbes et Carcassonne. La réhabilitation de l'axe de communication Tarbes et Canfranc est également reportée. "La bataille du rail et du ciel", *Le Point*, n° 1594, 4 avril 2003.

portion du Parc National des Pyrénées sur le versant français et les incidences écologiques sur un environnement jusque-là préservé.

Cette proposition INTERREG poursuit deux buts. Tout d'abord elle vise à faciliter le transport des populations locales et ainsi à favoriser le rapprochement entre deux bassins démographiques unis par des liens culturels, économiques et familiaux. Ensuite, il s'agit de permettre une exploitation conjointe du patrimoine local en accueillant de nouveaux touristes espagnols dans la station de ski française de Gavarnie-Gèdre et en rallongeant la saison des hôteliers espagnols limitée à huit mois du fait de l'absence de stations de sport d'hiver sur le versant Sud. En effet, côté espagnol, les projets de construction de stations de ski se sont toujours heurtés à l'opposition intangible de la Direction du Parc National d'Ordesa, nommée par le Ministère de l'Environnement du Gouvernement espagnol. Côté français, la station de ski de Gavarnie-Gèdre est régulièrement en équilibre financier instable du fait de son éloignement par rapport à la clientèle tarbaise et toulousaine, plus proche des stations du Tourmalet. En 2003, cette situation a poussé les municipalités à concéder l'exploitation de la station à la société Alpiservice, filiale de la Lyonnaise des Eaux, gérant déjà les stations de Saint-Lary, Font-Romeu et Superbagnères. En outre, durant l'été le transport rapide des visiteurs d'un site à l'autre permettrait d'éviter la surfréquentation du Cirque de Gavarnie au détriment du Canyon d'Ordesa et inversement.

Devant l'incapacité des Ministères de l'Equipement successifs à trouver une solution en empruntant les circuits administratifs étatiques afin de désenclaver la zone, les responsables de Torla et Broto engagent une étude en 1995 sur les différentes modalités de communication avec le versant français. L'étude est financée à 100% par le Gouvernement d'Aragon et réalisée par le cabinet *MCF Asociados* de Saragosse. Après deux ans de travaux, ses conclusions sont claires : une liaison est envisageable techniquement *via* téléphérique puisque le projet de route est définitivement impossible à réaliser sans engager une augmentation des nuisances sonores et atmosphérique due à la hausse prévisible du trafic routier, notamment en période festive.

Au terme de cette étude, les municipalités espagnoles prennent contact avec leurs homologues français en 2001 afin d'établir un projet de coopération financé par INTERREG III A. Les variables retenues au niveau de la fréquentation des infrastructures de communication ne convainquent qu'à moitié les membres des conseils municipaux de Gèdre et de Gavarnie. Le calcul des flux attendus prend majoritairement en compte la partie espagnole au détriment de la partie française et les

extrapolations sur le nombre des futurs usagers et les tarifs pratiqués ont été fixés de façon arbitraire. Cependant, après plusieurs réunions, Français et Espagnols s'accordent sur la manière de mener en commun une nouvelle étude de faisabilité en redéfinissant ces variables de façon conjointe.

En attendant la constitution d'un organisme commun, un Comité de Suivi franco-espagnol est créé. Les élus locaux s'efforcent d'y regrouper toutes les institutions touristiques, environnementales et politiques directement et indirectement concernées par ce projet sous l'impulsion des membres du groupement d'intérêt public du Service d'Etude et d'Aménagement de la Montagne basé à Toulouse[65]. La Direction Régionale de l'Environnement, la Direction du Parc National des Pyrénées, le Conseil Général des Hautes-Pyrénées, le Conseil Régional d'Aquitaine, l'Agence Régionale pour l'Environnement, la Direction Régionale du Tourisme, l'agence Pyrénées Tourisme Environnement, le Comité Régional du Tourisme, le Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées, la Sous-Préfecture et la Préfecture des Hautes-Pyrénées, la *Mancomunidad* de Municipalités, le Conseil Comarcal du Haut-Aragon, les Départements du Tourisme, des Infrastructures, de l'Environnement du Gouvernement d'Aragon et de la Députation de Huesca sont invités à participer. Des quatorze réunions préliminaires, près de la moitié sont effectuées avec l'ensemble des partenaires, le reste des rencontres s'établissant entre les conseils municipaux. Les quatre communes rédigent une note commune afin d'éviter les dissensions face à leurs interlocuteurs. Dans certains cas, un maire parle même au nom des quatre autres. Le but est de définir une stratégie d'étude permettant de calculer les coûts et les avantages humains, environnementaux et financiers de la liaison et de s'assurer de l'appui du plus grand nombre possible d'institutions françaises et espagnoles, même si certaines n'ont pas de réels pouvoirs quant au projet envisagé et ne participent aux réunions que d'une façon marginale. En pratique, la circonspection de la Direction du Parc National est le principal obstacle à franchir. Créé par le décret du 23 mars 1967 dans le sillage de la Loi du 22 juillet 1960 pour la conservation du milieu naturel, le Parc National des Pyrénées s'étale sur les départements des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées. Le Parc

[65] Devenu entre temps l'ODIT-France (Observatoire du Développement et de l'Ingénierie Touristique), un groupement d'intérêt public formé en 2003 par la fusion de l'Agence Française de l'Ingénierie Touristique, de l'Observatoire National du Tourisme et du Service d'Etudes et d'Aménagement Touristique de la Montagne. L'ODIT est une agence du Ministère du Tourisme, rattaché à la Direction du Tourisme du SGAR Midi-Pyrénées.

exerce une mission de mise en adéquation du développement du milieu montagnard et de protection de ce milieu. Malgré, ou à cause d'un directoire formé d'une multitude de membres peinant à trouver des points d'accord minimaux entre élus communaux, associations locales (chasseurs et écologistes) et autorités déconcentrées de l'Etat (Direction Régionale de l'Environnement, Direction Régionale du Tourisme, Office National des Forêts), les autorités du Parc ont souvent été amenées à paralyser les projets de développement des collectivités territoriales sous l'impulsion du Directeur nommé par le Ministre de l'Environnement (Duran, 1993 : P. 5). Celui-ci ne se montre en principe pas opposé au projet de téléphérique. Néanmoins, l'obtention d'une Autorisation d'Unité Nouvelle en Montagne, c'est-à-dire l'agrément pour entamer les travaux, est difficile à obtenir.

Réunis au sein d'une des plus petites communautés de communes de France (deux villages, soit un total de 450 habitants), les membres des conseils municipaux de Gèdre et Gavarnie sont inscrits en tant que chef de file de la mise en œuvre. A défaut de disposer d'une réelle institution commune de coopération, les quatre municipalités porteuses de projet coopèrent sur la base de cette représentation franco-française. Plusieurs raisons concourent à ce choix. Tout d'abord, les communes aragonaises ne disposent pas de compétences relatives au développement touristique puisque cet axe est du ressort de la Députation de Huesca. Ensuite, comme nous l'avons vu précédemment, les ressources des communes rurales espagnoles sont généralement extrêmement limitées du fait d'un processus de décentralisation qui leur a été défavorable. La Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie établit ainsi une demande de fonds INTERREG III A qui est envoyée au Secrétariat de l'Autorité de Gestion à Bordeaux (Communauté de Commune Gèdre-Gavarnie, 2001).

La consultation est lancée le 19 avril 2002. Fin avril un pré-dossier de financement est déposé auprès des autorités INTERREG III A. Il s'agit d'un des premiers projets inscrits. Après approbation au sein du Comité Territorial de Pré-Programmation de la zone Centre présidé par le Gouvernement aragonais, la proposition est acceptée par le Comité Territorial de Programmation en juin 2002 sous l'accueil enthousiaste du Gouvernement aragonais et du SGAR Midi-Pyrénées. Si l'appui du Gouvernement aragonais ne faisait aucun doute, celui de la Préfecture de Midi-Pyrénées était plus délicat malgré son engagement dans la politique de massif de la DATAR. Par un concours de circonstances, Bernard Boucault, commis d'Etat proche du Gouvernement socialiste dirigé par Lionel Jospin, est nommé au poste de préfet de Haute-Garonne et

de Midi-Pyrénées en 1999 suite au décès de son prédécesseur Alain Bidou. La nomination d'un préfet par un Gouvernement majoritairement socialiste dans une région dominée par le centre-gauche fait définitivement pencher la balance dans le sens d'un appui inconditionné à la proposition INTERREG III A en question. Néanmoins, les élections législatives de 2002 inaugurent un retour en force de l'alliance UMP-UDF et avec elle une nouvelle attribution des postes préfectoraux adoptées par les socialistes. En Midi-Pyrénées cela se traduit par le remplacement de Bernard Boucault par Hubert Fournier, proche du Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. Ce renouvellement a des incidences importantes sur le futur du projet de liaison téléportée comme nous le verrons par la suite.

C'est au Conseil Régional de Midi-Pyrénées, au Conseil Général des Hautes-Pyrénées et aux services de l'Etat français en région qu'il échoie de co-financer cette initiative (cf. tableau 13). En effet, il s'agit d'un projet "transversal" qui figure au titre de programme prioritaire du contrat de plan Etat-région et de la Convention Interrégionale de Massif. Elle intéresse donc autant les collectivités décentralisées que les services de l'Etat français en région. Le Gouvernement aragonais ne participe pas financièrement en compensation de l'étude précédente entièrement financée par son Service des Affaires Européennes. La Communauté de Communes rencontre cependant un problème de taille. Elle doit avancer les fonds, c'est-à-dire payer l'étude et rembourser les intérêts relatifs à l'emprunt bancaire effectué pour financer le projet, et malgré les 7% d'avance sur les fonds du FEDER, il s'agit d'un budget très lourd à assumer pour une entité de cette taille. D'autant plus lourd du fait de la rétention d'une certification de travaux au niveau des communes espagnoles, ce qui retarde d'autant l'arrivée des fonds INTERREG III A. Les rapports à envoyer à l'Autorité de Gestion sont en préparation et sont conditionnées par la transmission de cette ultime certification. Ces rapports sont primordiaux puisqu'ils regroupent les principales données relatives à la mise en œuvre du point de vue local. Ce sont les seuls documents reflétant ces aspects auxquels aient accès les responsables de la Commission Européenne. En effet, en Midi-Pyrénées et en Aragon, les agents de la DG Regio n'ont effectué de visites localisées qu'aux autorités gestionnaires de l'objectif 2. Et encore, faut-il préciser que ces interventions ont été moins fréquentes que les années passées.

A l'issue de la procédure d'appel d'offre ouvert lancée à l'échelle européenne, seules deux candidatures sont proposées au grand dam des membres des conseils municipaux et de l'agence ODIT-France. Le projet de la société MC2 Consultants

(Toulouse) est retenu contre celui de la Caisse des Dépôts et Consignations (Bordeaux), trop ciblé sur les aspects touristiques hivernaux alors que précisément, les flux de touristes les plus importants sont attendus durant la période estivale. A la mi-juin 2002 le contrat est signé. MC2 assure la coordination de plusieurs sociétés d'étude françaises spécialisées dans les remontées mécaniques en milieu montagnard et la soutenabilité environnementale. Les ingénieurs conseils de DCSA, de DIANEIGE et de CRESSEL, spécialisés dans le transport par câble et ayant déjà travaillé en Andorre et dans les Alpes (Megève, Tignes), sont chargés d'effectuer un diagnostic sur le type de remontée mécanique envisageable pour permettre une communication aisée d'un versant à l'autre. BDCE s'occupe d'évaluer les retombées touristiques du projet. ECTARE se borne à calculer l'impact environnemental d'une telle restructuration. MC2 est choisie en raison de l'expérience de ses agents en matière de projets transfrontaliers. La société assure d'ailleurs l'évaluation intermédiaire de l'ensemble du programme INTERREG III A France-Espagne aux côtés de l'agence ECAS de Saragosse. L'étude débute officiellement le 1 juillet 2002 pour durer neuf mois. Cette analyse doit bien sûr prévoir l'impact économique d'une telle infrastructure tant au niveau des coûts de gestion que de ses supposés bienfaits pour l'ensemble de la zone, mais également ses effets à long terme sur l'écosystème du Parc National des Pyrénées que la liaison est censée traverser côté français. Géographes, économistes et ingénieurs se mettent au travail[66].

Le Comité de Suivi local se réunit à dix occasions pendant l'année d'élaboration de l'étude afin de discuter les avancées du projet. Au fur et à mesure que l'étude progresse, il apparaît que techniquement il est tout à fait possible de réaliser la connexion entre les différentes communes. En se basant sur l'exemple des infrastructures réalisées entre Chamonix et Courmayeur dans les Alpes, les ingénieurs de DIANEIGE estiment pouvoir établir techniquement une remontée mécanique constituée de cabines de 4 à 6 places (MC2, 2003). Néanmoins, cet investissement est si lourd en terme environnemental que les différentes autorités mobilisées au sein du Comité de Suivi veulent s'assurer qu'il engendrera une dynamique de développement économique compensatoire. Or, cet aspect est pour l'instant une inconnue en dépit des grandes lignes tracées par cette première étude. L'afflux de touristes ne dépend pas seulement des infrastructures locales mais également des facilités de communication propres aux

[66] "Projet de liaison téléportée entre Torla et Gavarnie", *Pyrénées-Magazine*, n° 83, septembre-octobre 2002.

*hinterlands* midi-Pyrénées et aragonais. Si les routes menant jusqu'à Lourdes et Huesca sont propices à la circulation, tel n'est pas le cas des voies de communication reliant ces villes aux communes d'altitude. Tant au niveau des organisations touristiques (Direction Régionale du Tourisme, Pyrénées-Tourisme-Environnement) qu'environnementales (Direction Régionale de l'Environnement, Parc National des Pyrénées), les arguments invoqués ne convainquent pas les réfractaires. En outre, même si la liaison est censée traverser la zone centrale des Especières, déjà passablement défigurée par une ligne à haute tension, le directeur du Parc National souhaite ne pas "*perdre et le pot et le lait*" et achever de détruire un éco-système déjà fragilisé. Tout en soulignant son ouverture par rapport aux arguments en faveur du projet, il constitue cependant la principale opposition à cette proposition.

L'un des aspects du projet d'étude de faisabilité est également la constitution d'une institution intercommunale transfrontalière afin de gérer le non moins hypothétique téléphérique. Le Gouvernement aragonais pousse fortement dans ce sens mais les avis divergent sur la forme à adopter. Faut-il opter pour un *consorcio*, une SEML, un GEIE, un GIP ? Les chefs de file du projet établissent des contacts avec les institutions les plus représentatives de ces types d'association comme le *Consorcio* Bidasoa-Txingudi et l'Eurocité Bayonne Saint Sébastien afin de connaître les avantages et inconvénients liés à chaque statut juridique. L'enjeu est de taille, en cas de construction de la liaison téléportée les quatre communes devraient être aptes à gérer une infrastructure dont le coût pourrait s'élever à plus de 30 millions d'euros. La réunion de ces bourgs au sein d'une même organisation accroîtrait à la fois leur réactivité politique et leur légitimité par rapport aux autres collectivités territoriales et aux services de l'Etat. La solution qui se profile semble être celle d'un *consorcio* d'étude et non de gestion, pour laquelle une SEM pourrait être constituée à l'image des pratiques en vigueur dans la zone frontalière germano-française reliant la forêt noire et les Vosges.

En somme, cette première approche demande à être complétée par une analyse exhaustive des différentes facettes du projet. Une étude d'impact environnemental approfondie est nécessaire ainsi qu'une étude de marché pour évaluer les retombées économiques de la liaison. La proposition d'un second dossier INTERREG III A est prévue mais courant 2005 la proposition n'est pas encore établie pour diverses raisons. La principale cause est d'ordre financier. En effet, le coût de ces recherches ultérieures représente aux bas mots 10% du projet final de liaison téléportée. Au niveau local la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie n'a évidemment pas les moyens d'assurer

cette dépense. Les services de l'Etat en région restent également pendants des décisions du Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en matière d'investissement infrastructurel, qui dans un contexte de redéploiement de l'aide régionale communautaire vers l'Est semble plutôt favorable à un gel des dépenses. Dans ces conditions, les élus du Conseil Général et du Conseil Régional français hésitent également à investir, tout comme le Gouvernement d'Aragon qui ne souhaite pas s'engager seul sur un tel projet. En outre, les crédits INTERREG de la zone Centre touchent à leurs fins. Bien que le taux de programmation ait été inférieur à celui de la zone Est, l'abondance de nouveaux projets demande un tri plus sélectif. Une proposition de complément d'étude éprouverait certainement plus de difficultés à être sélectionnée que des initiatives engageant une exécution immédiate. De l'aveu même des responsables du Gouvernement aragonais et du SGAR Midi-Pyrénées, les autorités gestionnaires du programme INTERREG III A souhaitent désormais marquer cette fin de période de programmation par des réalisations concrètes aptes à légitimer leur intervention aux yeux de la Commission dans l'optique de la période de programmation des fonds structurels à venir.

### 6.3. Aux sources de l'*implementation gap*

La mise en œuvre du projet d'étude de faisabilité fait apparaître une situation ambiguë. Le projet a été mené jusqu'à son terme mais il a emprunté des canaux administratifs largement dominés par une logique étatique franco-française. Dans une perspective *top-down*, le modèle défini à l'échelle de l'Union Européenne a éprouvé des difficultés à se substituer aux routines adoptées antérieurement en dépit d'un renforcement des contraintes réglementaires exercé par la Commission Européenne. Sur le plan formel, le réseau constitué pour la mise en œuvre s'est centré sur les services de l'Etat français, a impliqué exclusivement des institutions publiques et n'a pas poussé la logique transfrontalière jusqu'à son terme. En outre, la logique d'action publique développée s'inscrit dans une vision quantitative du développement partiellement en rupture avec les recommandations de la Commission Européenne.

D'un point de vue *bottom-up*, force est de constater que de nombreux biais ont favorisé cette configuration (Jeffery, 2000 : P. 1). Mis à part le rôle marginal des représentations, ce sont bel et bien les interactions locales et régionales qui ont provoqué ce déficit de mise en œuvre, renforcé par le manque d'institutionnalisation des acteurs locaux.

### 6.3.1. Une mise en œuvre efficace mais éloignée des standards communautaires

Malgré les efforts réalisés par la Commission Européenne pour s'inscrire au sein des réseaux d'action publique infra-étatiques, le processus de mise en œuvre établi entre les communes de Gèdre, Gavarnie, Torla et Broto est en rupture partielle avec les canons communautaires. Menée jusqu'à son terme et ayant fortement rapproché les deux versants impliqués, cette mise en œuvre est formellement et idéologiquement le produit d'une logique d'action dominée par les services de l'Etat français.

#### *6.3.1.1. Un réseau dominé par une logique étatique*

D'un point de vue formel, la configuration adoptée par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du projet d'étude de faisabilité peut être analysée à travers le prisme du modèle de "*réseau professionnel*" ("*professional network*") élaboré par Roderick Rhodes et David Marsh (1992: P. 1) (cf. tableau 20). Pas suffisamment intégré pour former une communauté de politique publique, mais trop cohérent pour être analysé en terme de "*réseau par question*" ("*issue network*"), le réseau formé par les acteurs du projet d'étude de faisabilité tombe dans les interstices de nos catégories d'analyse. L'une des spécificités de la coopération entre ces deux zones est l'aspect technique revendiqué que revêt la politique de coopération, la limitant ainsi volontairement à des enjeux proprement administratifs. Cette limitation s'exprime à travers l'interprétation particulière des trois dimensions verticale, horizontale et transnationale du principe de partenariat imposé par la Commission.

Ainsi, le grand nombre de participants invités à siéger au sein du Comité de Suivi franco-espagnol instauré par les conseils municipaux ne doit pas cacher la domination verticale du réseau par les services de l'Etat français, limitant de la sorte le caractère subsidiaire de ce dernier (Hébrard, 1994 : P. 537). De nombreux acteurs issus d'institutions touristiques, environnementales et politiques de différents niveaux participent mais peu ont un poids réel dans les décisions prises. Parmi les décideurs, on trouve majoritairement des acteurs français du fait du partage des tâches voulus par le Gouvernement aragonais. Les services de l'Etat en région peuvent être considérés comme le centre de symétrie du réseau. Les relations établies autour du pouvoir décisionnel du SGAR, de la Direction Régionale de l'Environnement, de la Direction

Régionale du Tourisme et d'ODIT-France poussent à percevoir ces acteurs comme les nodalités centrales du réseau. De même, la participation financière des collectivités territoriales ne peut masquer leur dépendance par rapport aux services de l'Etat, fruit du peu d'investissements techniques et humains réalisés en matière de coopération transfrontalière[67]. En parallèle aux représentants de l'Etat en région, la Direction du Parc National des Pyrénées est en prise directe entre le niveau local et le Ministère de l'Environnement. Enfin, Le Commissariat de Massif à l'Aménagement des Pyrénées, antenne régionale de la DATAR, est également impliqué en tant que renfort technique représentant *"l'Etat au local"* selon l'un de ses agents, dont la trajectoire professionnelle les lie personnellement aux problématiques transpyrénéennes. En fait d'échange vertical, il s'agit plutôt d'une situation de monopolisation de l'espace d'action publique par les services de l'Etat accentuant le déséquilibre des moyens et réduisant la marge d'action du reste des participants à la portion congrue. En conséquence, le caractère légitime de la mise en œuvre ne peut être acquis qu'à travers une implication forte de l'Etat. Cette situation ne va pas sans poser quelques problèmes de concurrence entre institutions. C'est notamment le cas entre les représentants pyrénéens de la DATAR et les services techniques du SGAR qui ont tendance à considérer l'avis du Commissariat comme une formalité, voire même à l'ignorer.

Le partenariat horizontal entre sphère publique et sphère privée est également problématique. En effet, même en considérant cette dernière sous l'angle de la société civile, le manque d'acteurs privés ne cesse de surprendre. La configuration en place est entièrement dominée par des acteurs reliés à des institutions publiques, et plus particulièrement aux services centraux de l'Etat. Etant donnée l'importance future que pourrait prendre l'hypothétique liaison, la non-mobilisation des associations écologistes est pour le moins étrange. Bien entendu, la Direction du Parc National des Pyrénées a tendance à s'ériger en représentant de l'intérêt environnemental de par la constitution de son directoire. De même, le SGAR et le Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées se présentent également comme les garants de l'intérêt général. Les élus municipaux rappellent aussi leur appartenance à l'Association du Mont Perdu-Patrimoine Mondial. Pourtant, cette représentation des intérêts associatifs est largement indirecte et pour tout dire inexistante, au contraire de la situation du tunnel du Somport, situé plus à l'Ouest,

[67] Au sein du Conseil Régional de Midi-Pyrénées, le service travaillant sur le programme INTERREG III est composé d'une seule attachée épaulée par une secrétaire.

dont les travaux côté français ont été bloqués dès la proposition du projet par les associations de défense du milieu naturel.

Le caractère transfrontalier de la mise en œuvre souffre de ces interactions. Légalement, le projet est porté par quatre municipalités françaises et espagnoles agissant à travers une structure intercommunale française. La Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie, en tant que chef de file, est la garante du caractère transfrontalier du projet. Le grand nombre d'acteurs français et espagnols sollicités semblent d'ailleurs aller dans le même sens puisque tous les niveaux territoriaux sont représentés au sein du Comité de Suivi local qui agit à la manière d'un chef de file *bis* officieux. Pourtant, le pacte établi entre les membres des conseils municipaux implique que la participation financière et technique espagnole se limite à apporter une partie de l'autofinancement et à l'instruction du dossier par le Gouvernement d'Aragon. En outre, même les entreprises assurant l'étude sont françaises. Amont et aval du projet sont donc dominés par les acteurs français. Malgré les efforts réalisés pour se réunir, les élus et techniciens des quatre municipalités dépendent de l'avancement du projet côté français. L'un des axes du projet est justement de considérer la constitution d'un organisme franco-espagnol d'étude puis de gestion le cas échéant. Cette mise en œuvre exerce donc une fonction intégratrice forte même si pour l'heure c'est plutôt la division stato-nationale le long de la frontière franco-espagnole qui domine comme le prouve les difficultés de coordination entre services municipaux pour réunir toutes les justifications nécessaires au paiement des financements INTERREG.

#### *6.3.1.2. Un référentiel modernisateur*

Le cadre cognitif sous-tendant la mise en œuvre du projet d'étude de liaison téléportée promeut un type de développement proche du modèle "*modernisateur*" ayant dominé de la Deuxième Guerre Mondiale jusqu'à l'orée des années quatre-vingt (Muller, 2000 : P. 189) (cf. tableau 21). Trois aspects sont particulièrement privilégiés : le caractère sectoriel, descendant et infrastructurel de l'action publique.

La mise en œuvre de l'étude reprend pratiquement point par point les éléments ayant fait le succès de ce référentiel d'action publique sous la médiation des représentants d'ODIT-France. Les institutions publiques sont ici fondamentales. Bien entendu, les collectivités territoriales sont associées en tant que co-financeurs, mais dans un esprit de tutelle technique privilégiant les services de l'Etat en région. Ces services

n'agissent pas tant comme les régulateurs du développement local que comme les maîtres d'œuvre des futurs travaux. L'Etat est un pilote plutôt qu'un partenaire. En conséquence, les opérateurs privés sont complètement marginalisés et n'apparaissent qu'au niveau de l'appel d'offre en tant qu'exécutants. La société civile est prise en main par les acteurs de l'Etat central, porteurs de l'intérêt général et seuls à même de réduire l'incertitude. La stratégie engagée privilégie l'exploitation du patrimoine naturel et historique à travers la construction d'infrastructures agissant comme leviers du développement local. Le rattrapage du retard en infrastructures par rapport au reste des Pyrénées est entendu comme préalable à toute politique de développement ultérieure plus qualitative. Dans l'esprit des acteurs du réseau, résorber les goulets d'étranglement c'est aussi agir pour la qualité de vie et investir fortement dans le futur de la zone.

Analytiquement, cette mise en œuvre exerce un effet d'amorce sur le plan de la politique de coopération transfrontalière locale. La frontière cesse d'être une entrave au développement économique et social pour devenir non seulement une source de rapprochement entre les peuples et une garantie de bien-être, mais également une ressource à exploiter. Les valeurs liées à la solidarité et à la coopération s'inscrivent dans le répertoire d'action collective de ces municipalités. Après une autarcie institutionnelle de plusieurs années, les perspectives de développement passent désormais par un rapprochement. Il s'agit de se plier aux normes favorisant les synergies entre deux zones jusque-là isolées pour permettre une exploitation conjointe du patrimoine. De nouveaux algorithmes régulent la production de politiques transfrontalières. Il faut redonner leur centralité aux territoires frontaliers par le biais des services de l'Etat, seuls à même d'engager une dynamique de grande ampleur permettant de transcender les clivages locaux et de convaincre les autorités du Parc National des Pyrénées d'engager des investissements en infrastructures. Ces différents éléments constituent ce que nous pourrions nommer une stratégie de désenclavement des zones périphériques par l'Etat central (Pecqueur, 2000). Ce paradoxe est parfaitement assumé par les différents niveaux d'acteurs impliqués, qui partagent une image de la frontière qui reste celle d'une frontière linéaire mais qui est désormais franchissable à travers la mobilisation des acteurs territoriaux sous la direction de l'Etat central. Cette volonté de franchir la frontière renforce intellectuellement les dimensions de celle-ci, désormais perçue comme une limite sociale, économique et politique au développement harmonieux. Il y a là une volonté forte de renforcer la fonction de "*mise*

*en relation*" évoquée par Claude Raffestin (1986 : P. 3 ; 1992 : P. 157), même si les fonctions de "*traduction*", "*régulation*" et "*différenciation*" continuent à dominer.

### 6.3.2. Les causes de l'intégration partielle des normes communautaires

De toute évidence, l'action communautaire n'a pas eu autant d'effet sur le projet d'étude de liaison téléportée que sur le projet de mallette pédagogique. En dépit de la réussite de la proposition INTERREG portée par la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie, il faut bien reconnaître que le cahier des charges communautaires n'a pas été rempli, ni sur la forme, ni sur le fond. L'importance du contexte est ici pleinement visible. Nos investigations démontrent que la plupart des acteurs expliquent cette déviation de la mise en œuvre locale par rapport au modèle communautaire par des facteurs ayant trait à la culture et à la nature même du projet. Cependant, une analyse sociologique approfondie permet de contraster ces croyances en réintégrant l'importance de la mobilisation des acteurs étatiques et le manque d'institutionnalisation des acteurs locaux (Smith, 1995a : P. 170).

#### *6.3.2.1. Des représentations paravents des enjeux politiques*

Les variables d'ordre représentationnel sont invoquées afin d'apporter une explication simple et directe de la manière selon laquelle a été mise en œuvre la proposition INTERREG des municipalités de Gèdre, Gavarnie, Torla et Broto.

Bien que ne partageant pas de culture commune comme c'est le cas des zones basque et catalane, les acteurs locaux aragonais et bigourdans insistent sur les liens traditionnels les unissant au sein d'une même tradition montagnarde. L'un des agents de la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie présente l'étude de liaison téléportée comme le produit de cette unité :

> "*Avant, il y avait plus de relations avec les Espagnols qu'avec Luz* [Saint-Sauveur] *car il n'y avait pas de route.* [...] *C'est pour ça que pour moi ce projet INTERREG c'est la traduction moderne des enjeux passés.*"

Les "*enjeux passés*" se réfèrent ici aux traditions communes aux deux versants du massif, c'est-à-dire principalement les accords de lie et de passerie, toujours en vigueur dans cette zone et dont l'importance symbolique n'a cessé d'être invoquée par les acteurs locaux durant les réunions du Comité de Suivi local. Cette tentative de déplacement des frontières symboliques du centre vers l'extérieur des municipalités impliquées éprouve pourtant des difficultés à convaincre les acteurs "réalistes", présents également au niveau local. Pour ces derniers, parmi lesquels on compte principalement les conseillers municipaux de Torla et Gavarnie et les agents du SGAR, les deux versants restent des territoires que tout oppose. La frontière étatique conserve son pouvoir de distanciation. Le rapprochement des deux versants est donc plutôt perçu comme le triomphe de la logique technocratique sur la séparation traditionnelle entre ces deux vallées. L'intérêt général transfrontalier serait donc garanti par les services de l'Etat, contre les replis particularistes locaux. Dans les deux cas, les liens culturels sont trop volatils pour pouvoir être érigés en facteur explicatif.

Dans une optique proche, les acteurs municipaux de Gèdre et Gavarnie évoquent le caractère frondeur et la difficulté à s'organiser des occitans pour expliquer la nécessité de mettre ce projet sous la responsabilité des services de l'Etat. L'individualisme de ces derniers serait la conséquence de la tradition de rébellion entretenue depuis le Moyen âge jusqu'au dix-neuvième siècle. Atomisés en de petites unités de production, ceux-ci seraient anthropologiquement allergiques aux tentatives de mobilisation collective transcendant les intérêts individuels. Cette exégèse culturaliste du "*contr'un occitan*" (Coulon, 1980 : P. 87) est attirante mais souffre de plusieurs limites sérieuses. En premier lieu, elle évacue l'influence éventuelle des acteurs aragonais, dont les maires de Torla et Broto, ont eux, plutôt tendance à se présenter sous la forme d'un mouvement organisé. En second lieu, cette explication masque les intérêts politiques ayant mené à favoriser un type de coopération sous tutelle étatique. Dans un contexte de refus de s'engager de la part du Gouvernement aragonais, d'inactivité chronique des collectivités territoriales françaises en matière de coopération transfrontalière et de domination de ces enjeux par les services de l'Etat français en région, le choix des interlocuteurs légitimes auxquels s'adresser s'est effectué par lui-même.

Mais plus que les aspects culturels, c'est ici le milieu géographique qui est présenté comme la contrainte principale à l'établissement d'une mise en œuvre conforme aux directives communautaires. Les principaux défenseurs de la thèse de "*l'effet montagne*", c'est-à-dire du conditionnement des aspects politiques par la géographie, sont les

évaluateurs d'MC2 et ECAS (2003 : P. 11) qui insistent sur ce point à diverses reprises. Séparées par une barrière géographique élevée dont la fonction de rupture est renforcée par les déficiences du réseau routier et l'inactivisme politique des gouvernements français et espagnol, les municipalités de Gèdre, Gavarnie, Torla et Broto n'auraient d'autre choix que d'investir dans une politique ambitieuse des transports. L'établissement de projets de développement qualitatif serait ici nécessairement assujetti à une première phase de désenclavement infrastructurel afin de permettre le passage d'un versant à l'autre. D'un point de vue formel, ce type de politique ne peut être mené qu'au niveau étatique du fait des ressources sans commune mesure des services de l'Etat par rapport aux financements communautaires. Ces fonds peuvent en revanche être utilement mobilisés en tant que compléments permettant de renforcer l'action des services de l'Etat. Ce déterminisme géographique est un argument de poids mais il évacue la dimension stratégique des acteurs locaux qui comme nous le verrons plus loin ont largement infléchi la forme du réseau d'action publique créé à l'occasion de la mise en œuvre en l'inscrivant de façon délibérée dans un référentiel modernisateur servant leurs propres intérêts. Sans nier l'importance du contexte physique, il faut également prendre en compte la volonté des municipalités participantes d'intégrer les services de l'Etat en région afin de multiplier l'efficacité de leur action.

La complémentarité socio-économique des deux zones est également présentée comme un facteur de réussite et d'étatisation des réseaux de mise en œuvre. Selon les représentants du Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées interrogés, d'une part les besoins communs pousseraient les acteurs locaux à établir des liens durables entre eux, d'autre part ce "filon" de développement local amènerait les services de l'Etat en région à s'impliquer fortement afin de s'attirer les honneurs de cette mise en œuvre. Cet argument peut être jugé recevable du point de vue de l'intérêt très fort à coopérer entre les acteurs locaux, qui ont désormais conscience que leur salut passe par une mise en commun de leur appareil touristique. Il s'agit en ce sens plus d'une complémentarité projetée par le discours des décideurs que d'une complémentarité réelle car pour l'instant, c'est surtout le faible niveau de relations socio-économiques qui caractérisent les acteurs de Gèdre, Gavarnie, Torla et Broto. Il faut aussi reconnaître que l'implication des services de l'Etat ne s'est effectuée qu'après que les acteurs locaux en aient fait la demande expresse. L'inscription du projet d'étude de faisabilité sur l'agenda pyrénéen des services de l'Etat en région et des collectivités territoriales ne s'est effectuée qu'après une intense mobilisation locale portée par le maire de Gèdre à travers les

réseaux radicaux-socialistes de la région, en particulier le député départemental en charge de la circonscription de Gavarnie et le préfet du département.

La nature intrinsèque du projet de liaison téléportée est aussi présentée comme le levier principal ayant abouti à la monopolisation de la mise en œuvre par les services de l'Etat français. Le coût, la faisabilité technique et l'ampleur visé en feraient un "*projet transversal par excellence*" aux dires du responsable INTERREG III A du SGAR Midi-Pyrénées. Impliquant les collectivités territoriales et les services de l'Etat au titre des programmes communautaires et de la Convention Interrégionale de Massif, l'étude de liaison téléportée serait en toute bonne logique condamnée à rester sous le contrôle de l'Etat malgré son financement communautaire. Il est vrai que la traversée du Parc National des Pyrénées implique mécaniquement l'aval du Ministère de l'Environnement du Gouvernement français et que le coût de cette infrastructure nécessite l'apport de plusieurs partenaires dont les services centraux de l'Etat (Ministère des Transports, Ministère du Tourisme). Pourtant, le projet en question ne porte que sur une étude préliminaire, dont les conclusions nuancées à l'extrême ont même amené les autorités du Parc National à demander une analyse complémentaire sur l'impact environnemental et les retombées financières probables. En ce sens, cette étude n'engage encore que peu les acteurs en présence et son faible coût financier aurait également pu être assumé par les seules collectivités territoriales. Comme le démontre l'examen des interactions locales, cette configuration spécifique est aussi le produit d'une stratégie locale visant à impliquer le plus étroitement possible les services de l'Etat.

#### *6.3.2.2. La mobilisation des acteurs locaux comme facteur de réussite et de déviation par rapport au modèle communautaire*

La mobilisation des acteurs impliqués dans la mise en œuvre est un facteur fondamental permettant d'expliquer les déviations de l'application locale d'INTERREG III par rapport au modèle défini à l'échelle communautaire. Le rôle des *leaders* est ici central puisqu'il permet de réintroduire la dimension individuelle et calculatrice au sein de l'analyse.

La notion de *leadership* peut tout d'abord être envisagée sous l'angle partisan. En effet, la présence de deux *leaders* de gauche au sein des communes arago-bigourdanes est interprétée par les élus locaux de Broto et Gèdre comme un lien favorisant la solidarité politique transfrontalière : "[...] *un même langage politique permettant la*

*mise en place de projets communs*" selon l'un des conseillers municipaux de Broto en charge de la coopération. Ces élus socialistes seraient à même de favoriser l'intégration transfrontalière de par leurs liens idéologiques qui sécuriseraient en quelques sorte ce cas de coopération sporadique en assurant sa continuité à travers un réseau partisan transnational. Malgré l'intérêt de cet argument, il est nécessaire de prendre en compte les limites à un tel acte de foi. Tout d'abord, le poids des élus de droite de Gavarnie et Torla, qui bien qu'en retrait par rapport aux deux autres, ne saurait être ignoré. Ces élus participent au Comité de Suivi au même titre que les autres. Simplement, du fait de la présence marquée des partis de gauche en Midi-Pyrénées et en Aragon, ce sont plutôt leurs collègues locaux qui sont amenés à négocier. Ensuite, malgré une appellation commune, il faut bien reconnaître que le passé des partis socialistes français et espagnols est ponctué de crises ayant séparé durablement ces deux branches de l'Internationale Socialiste jusqu'à en faire deux partis sans relations particulières. Ce constat est également vrai au niveau local puisqu'en dehors de quelques cas de coopération ponctuelle comme l'inscription du Mont Perdu au titre du Patrimoine Mondial ou ce projet INTERREG III A, c'est plutôt le désintérêt entre socialistes français et espagnols qui domine (Moschonas, 2001 : P. 91). Enfin, n'oublions pas que si le projet INTERREG local a été mené à bien, cela a été au prix d'une adaptation importante des objectifs et méthodes de mise en œuvre communautaires.

De même, pour les responsables des collectivités territoriales françaises, l'appartenance du président de la Communauté de Communes de Gèdre-Gavarnie à la mouvance radicale-socialiste est en elle-même un facteur d'européanisation. Opposés au républicanisme jacobin de l'UMP et de l'UDF, les socialistes et radicaux seraient plus enclins à accepter le partage de la souveraineté stato-nationale avec la Commission Européenne. Cet argument se retrouve également côté espagnol où le caractère internationaliste du PSOE est ressassé jusqu'à l'envi. Là aussi, le PP est suspecté à juste titre d'être l'héritier de la tradition centralisatrice franquiste, bien que ce constat ait progressivement évolué depuis que les hauts dignitaires du parti dirigent des communautés autonomes et collaborent eux aussi avec des entités extérieures (Martinez-Pujalte López, 1998). Bien que non dénué de bon sens, cet argument souffre de nombreuses imprécisions. En premier lieu, les idéologies des tendances politiques représentées dans ces municipalités coïncident sur l'attachement fort aux structures de l'Etat-nation. Les régions ne sont conçues que comme les parties d'un ensemble duquel elles sont indissociables. Malgré l'autonomie supérieure des acteurs régionaux

aragonais, il y a un consensus local généralisé sur l'importance politique et financière des gouvernements étatiques dans la bonne marche du projet de liaison téléportée, échelon sans lequel il serait impossible de réaliser cette initiative. En second lieu, la différence qui sépare le répertoire d'action collective de ces tendances politiques est de plus en plus fine. En France, les radicaux et socialistes se distinguent généralement par leur bienveillance vis-à-vis des relations transfrontalières depuis les années quatre-vingt. Plus centralistes, les forces de droite (UMP, CDS et UDF) se sont finalement alignées sur des positions plus souples. Même chose en Espagne où la distance entre les pratiques du PSOE et du PP s'est raccourcie sur deux plans. Au niveau du Gouvernement central, les deux formations ont tendu vers une re-centralisation du processus autonomique ; au niveau du gouvernement des communautés autonomes elles ont au contraire eu tendance à réclamer plus de compétences en matière de relations internationales. Dans la pratique, l'européanisation des pratiques locales est donc plus que discutable puisque les objectifs et méthodes communautaires subissent parfois de grands aménagements. L'argument faisant de la nature des partis dominant au niveau local une condition mécanique d'européanisation est donc irrecevable.

Dans ces conditions, c'est plutôt la complémentarité entre stratégies politiques qui détermine la mise en œuvre d'INTERREG selon un schéma dirigiste et des objectifs privilégiant les infrastructures. Il est clair que les perspectives ouvertes par la création d'un téléphérique transfrontalier intéressent les acteurs des quatre municipalités au plus haut point, même si c'est pour des raisons différentes. Ne serait-ce qu'en termes de retombées médiatiques et politiques, la réussite d'une telle initiative peut asseoir une réputation et faciliter une réélection locale. Mais ces intérêts communs locaux sont en plus renforcés par les stratégies des acteurs périphériques provinciaux et régionaux. En Aragon, on observe une volonté des socialistes de s'aligner sur les pratiques des communautés autonomes les plus avancées en matière de relations extérieures (la Catalogne et l'Euskadi), et la nécessité pour le PP de conserver les communes acquises afin de freiner l'hémorragie électorale entamée en 1995. En Midi-Pyrénées la stratégie des socialistes et radicaux est avant tout une mobilisation réactive face à la montée de la droite. La menace des *outsiders* de l'UMP, de l'UDF et du CDS depuis l'investiture de Dominique Baudis à Toulouse se fait toujours plus pressante et pousse à investir de nouveaux espaces d'action publique, comme la coopération transfrontalière. Il ne s'agit donc en aucun lieu d'un projet politique traditionnellement inscrit dans le programme des radicaux et des socialistes mais plutôt d'une innovation effectuée sous contrainte.

Raison de plus pour viser l'efficacité et s'assurer le soutien des services de l'Etat en région.

La question de l'influence du type de *leadership* sur le résultat final de la mise en œuvre précise ce cadre politique. D'un point de vue stratégique, le choix du président de Gèdre, par ailleurs président de la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie, en tant que chef de file, est parfaitement cohérent. Il est ainsi apparu dès les premières réunions communes que l'inscription de Marcel Prisse au sein des réseaux clientélistes radicaux-socialistes départemental et régional était sans commune mesure avec les capacités des trois autres *leaders*. Ce "*leader transactionnel*" (Bailey, 1971) est en place depuis plusieurs mandats et est devenu l'une des "*figures*" notabiliaires les plus connues du département selon l'un des agents de la Communauté de Communes de Gèdre-Gavarnie. Son mode de gestion prudente des ressources locales par secteurs (en premier lieu le tourisme hivernal et estival) et en s'assurant l'appui de techniciens "mercenaires" des services de l'Etat (l'ODIT par exemple) ont assuré sa réélection dans une commune à la moyenne d'âge vieillissante. Le maire de Gavarnie partage les mêmes caractéristiques à ceci près qu'il est nettement en minorité au sein d'une région où la droite reste une force secondaire. A l'inverse, les deux maires espagnols ont été récemment élus en lieu et place de maires de tendance nationaliste aragoniste (le PAR à Torla et le ChA à Broto) et correspondent plutôt à l'idéal-type du "*leader transformationnel*" de par leur passé militant et partisan intimement lié au développement du territoire (Genieys, Smith, 1998 : P. 205). La bonne connaissance des autres *leaders* radicaux et socialistes de la région par le maire de Gèdre et ses relations cordiales avec les responsables de la Sous-Préfecture et de la Préfecture des Hautes-Pyrénées semblent ainsi être des facteurs supplémentaires de réussite ayant favorisé le choix de cette personnalité en tant que porte-parole officiel. Réussite soit, mais également déviation du modèle original de mise en œuvre d'INTERREG par l'utilisation des réseaux d'acteurs déjà en place, largement dominés par les services de l'Etat. En utilisant les recours classiques des élus locaux, le maire de Gèdre s'est logiquement adressé aux services de l'Etat. Ce choix initial a déterminé pour une large part la forme et le fond du programme INTERREG III A entre l'Aragon et Midi-Pyrénées en vidant le programme INTERREG III A de sa substance pour n'en retenir que l'aspect financier et le but général de rapprochement transfrontalier. La perspective calculatrice des acteurs locaux est ici omniprésente puisque ceux-ci ont réussi à contourner les lourdeurs de l'action publique étatique française et espagnole en matière

de coopération transfrontalière à travers leur participation à un programme communautaire. Après des années de désintérêt de la part des services de l'Etat par rapport aux liaisons franco-espagnoles dans la zone centrale des Pyrénées, les acteurs locaux ont usé de la fonction tribunicienne d'INTERREG III A afin de forcer les institutions régionales décentralisées et déconcentrés à se mobiliser.

L'équipe constituée autour du chef de file renforce cette analyse. Le faible nombre de techniciens mobilisés autour du projet de liaison téléportée au niveau de la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie (un technicien et une secrétaire gérant l'activité de quatre responsables municipaux) limite en soi les capacités propres de cette structure. Sensibilisés aux mécanismes transfrontaliers grâce à l'expérience accumulée au sein de l'Association du Mont Perdu-Patrimoine Mondial et aux quelques réunions organisées par le Réseau des Agents de Développement créé par le Conseil Général des Hautes-Pyrénées et le Gouvernement autonome aragonais, ces agents constituent l'équipe locale la plus à même de mettre en œuvre le projet d'étude de faisabilité, faute de mieux. En effet, leur formation reste celle de fonctionnaires et de contractuels français et espagnols et leur souplesse d'action n'est jamais que le résultat de leur expérience présente et en aucun cas la conséquence d'une formation spécifique plus théorique antérieure. Ainsi, les conseils municipaux des quatre communes participent au Comité de Suivi local et, le cas échéant, informe les agents de la Communauté des Communes de certains points légaux relatifs à la mise en œuvre qui détermine la marche à suivre. Pour autant, aucun des conseils municipaux ne maîtrise le processus de bout en bout ce qui renforce la nécessité d'une présence technique locale comme l'agence ODIT-France, phagocytant l'ensemble du processus de mise en œuvre en l'infléchissant vers une utilisation des cadres d'action publique classiques.

Dans ces conditions, est-il besoin de préciser que la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie est largement dépendante du pouvoir d'expertise des acteurs extérieurs, et en particulier des acteurs régionaux déconcentrés ? Malgré les efforts déployés par le Conseil Général des Hautes-Pyrénées et du Gouvernement d'Aragon pour établir un Réseau d'Agents de Développement transfrontalier franco-espagnol, les capacités d'apprentissage autonome de l'équipe de la Communauté de Communes sont limitées. Ce défaut d'inscription au sein de réseaux transversaux de techniciens oblige ses agents à s'attacher les services des acteurs étatiques régionaux, seuls à même d'apporter une réponse aux problèmes quotidiens de la coopération. En outre, les faibles investissements réalisés par le Conseil Régional de Midi-Pyrénées pour assister les

porteurs de projets INTERREG renforcent la dépendance de cette institution vis-à-vis du SGAR. De même, le refus de s'engager du Gouvernement d'Aragon laisse la porte ouverte une stato-nationalisation des modalités d'action publique. Dans cette optique, le rôle joué par les représentants de l'ODIT-France est extrêmement important et a marginalisé progressivement le Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées, pourtant créé pour assister localement les acteurs impliqués dans des projets transfrontaliers. Groupement d'Intérêt Public dirigé par le SGAR Midi-Pyrénées, l'ODIT se trouve derrière la plupart des décisions effectuées par le chef de file. Envoyé de l'Etat demandé par les acteurs locaux plus que réellement imposé par le SGAR, cette agence a renforcé la main-mise des services de l'Etat en région sur la mise en œuvre. Le contre-feu qu'aurait pu exercer la Commission Européenne en intervenant directement au niveau des acteurs locaux est resté lettre morte. A la différence de la politique d'objectif 2, il semblerait que la DG Regio ait cessé de s'impliquer au niveau local pour se limiter à une participation au niveau interrégional au sein du Comité Territorial de Programmation. Sans un tel type d'incitations poussant à adopter des objectifs et des méthodes de mise en œuvre plus en accord avec le type d'action publique voulu par les instances communautaires, les acteurs locaux n'ont pu avoir accès à la nouvelle structure d'opportunités définies par la Commission Européenne et ont emprunté les routines classiques en vigueur au Centre des Pyrénées. Leur difficulté à institutionnaliser leurs arrangements locaux à travers une organisation efficace n'a fait que renforcer cet état de fait.

#### *6.3.2.3. Vers l'innovation institutionnelle ?*

L'un des enjeux de l'étude de faisabilité commanditée par la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie est la constitution d'une structure de coopération commune aux versants français et espagnols. La forme juridique pressentie est celle d'un *consorcio* d'étude puis d'un groupement d'intérêt public transfrontalier de gestion. L'un des effets de l'action communautaire est donc de favoriser l'innovation institutionnelle dans le sens d'un partenariat plus ouvert, tel que le conçoit la Commission Européenne. En attendant la création d'une telle structure, la mise en œuvre du projet d'étude a été influencée par le type d'institution choisie pour exercer la fonction de chef de file et l'association officieuse créée pour l'épauler dans sa tâche de gestion, dont les

principales caractéristiques sont d'être une organisation localisée, communes aux deux versants, reconnue légalement mais non transfrontalière.

Tout d'abord, la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie est le fruit de la dynamique de coopération intercommunale des deux bourgs qui gèrent la station de ski du même nom ainsi que les flux de visiteurs venus découvrir le cirque de Gavarnie. Il s'agit ainsi de l'institutionnalisation d'interactions pré-existantes et non d'une structure *ad hoc* imposée par les services de l'Etat. Sa composition reflète d'ailleurs la symbiose de cette structure avec son milieu socio-politique puisque les agents qui y opèrent sont originaires de Gèdre et travaillaient précédemment pour le compte de l'Association du Mont Perdu-Patrimoine Mondial et l'Office du Tourisme.

Ensuite, le caractère commun de la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie n'est pas une qualité intrinsèque de cette structure, mais plutôt le fruit de la pratique développée autour d'elle. Franco-française par nature, la Communauté de Communes s'est vue doublée d'un Comité de Suivi local officieux réunissant les quatre équipes municipales. Cette création a permis de réintégrer une dimension commune en représentant directement les intérêts locaux transfrontaliers sur une base intercommunale sectorielle. Sans qu'un règlement le stipule, la coutume de représentation tournante par un maire parlant au nom des quatre autres a même fini par s'instaurer.

Puis, la base légale constituant la Communauté de Communes est unanimement reconnue en France et fait de cette structure un interlocuteur légitime face aux acteurs départementaux et régionaux. Etant donnés les besoins des acteurs locaux, ayant privilégié dès le départ un *modus operandi* franco-français, il s'agit de la structure idoine pour assumer la gestion de la mise en œuvre du projet de liaison téléportée. Il lui manque cependant une dimension internationale qui pourrait éviter d'effectuer des recherches sur le statut le plus avantageux en cas de réalisation du projet de liaison téléportée.

Enfin, bien qu'ayant fait preuve de son efficacité en matière de gestion de projet transfrontalier, la Communauté de Communes n'en reste pas moins une institution dédiée à la gestion intercommunale. En ce sens, ses attributions premières sont la gestion des déchets ménagers, la réhabilitation du réseau d'assainissement, le maintien de la voirie et l'action culturelle entre Gèdre et Gavarnie. Ses compétences augmentant d'années en années en fonction des transferts exercés par les deux municipalités, mener de front des dossiers stato-nationaux et transfrontaliers devient toujours plus difficile

sans recourir à des acteurs extérieurs compétents. L'élasticité de son budget, autant que les compétences de ses agents restent limités. Ceci explique la circonspection des responsables de la Communauté de Communes avant de s'engager en tant que chefs de file, malgré l'impossibilité de recourir à un autre type d'organisation locale.

Ces biais institutionnels ont influencé de façon profonde le type de mise en œuvre établi autour du projet d'étude de faisabilité. En consolidant les interactions des acteurs locaux, la gestion d'INTERREG *via* la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie a gêné la diffusion du modèle défini par la Commission Européenne.

### 6.4. Conclusion partielle

La traduction du programme INTERREG III A au niveau des communes de Gèdre, Gavarnie, Torla et Broto est riche d'enseignement. Deux dimensions sont particulièrement à souligner.

D'un point de vue ascendant, le terrain constitué par la zone centrale pyrénéenne se caractérise par un engagement tardif dans la politique de coopération transfrontalière et largement dominé par les réseaux d'action publique étatiques côté français et régionaux côté aragonais. En outre, le niveau local dispose de peu d'outils institutionnalisés lui permettant de traiter les programmes transfrontaliers de façon autonome.

Dans une perspective descendante, l'application du fonds INTERREG III A est largement tributaire de ces manières de faire et de penser l'action publique communautaire en faveur de la coopération transfrontalière. La forme des partenariats s'éloigne du modèle de niveaux multiples articulé selon une logique de subsidiarité impliquant des acteurs publics et privés sur une base transfrontalière tant promu par la Commission. La nature des interventions dévie aussi du but de développement par l'exploitation endogène des ressources locales. En lieu et place, les acteurs locaux ont délibérément cherché à impliquer les services de l'Etat français, gage d'efficacité dans une région où les collectivités territoriales se sont peu mobilisées en matière de coopération transfrontalière et où le Gouvernement aragonais ne souhaitait pas s'impliquer à nouveau dans un projet financé à l'origine intégralement par ses services. Le recours aux solutions étatiques a aussi biaisé l'action communautaire transfrontalière en la transformant en politique de modernisation sous la coupe de l'Etat central privilégiant la construction d'infrastructures de communication. Cette configuration est renforcée localement par l'institution chef de file, dont la nature franco-française et non

spécialisée dans la coopération transfrontalière limite l'intégration totale et directe des acteurs français et espagnols et les possibilités de maîtriser le processus de mise en œuvre d'une manière indépendante et localisée.

***

Le cas de la mise en œuvre du programme INTERREG III A au sein de la zone centrale des Pyrénées renforce les conclusions établies précédemment. Le contexte joue un rôle fondamental comme le prévoit notre contre-hypothèse. En particulier, cette étude met en évidence que le respect des normes communautaires est avant tout tributaire de la capacité d'institutionnalisation des acteurs locaux. La frontière est ici l'enjeu de stratégies locales et stato-nationales. Son dépassement devient un objectif partagé même si la frontière se maintient en dépit du discours d'effacement des limites porté par les instances communautaires. Cette démonstration nécessite cependant une confirmation à travers la mise en œuvre au sein d'une zone aux caractéristiques proches de la zone basque.

# 7. INTERREG III A à l'est des Pyrénées : l'européanisation inachevée

*"Et une fois encore je pense à Kipling :*
*"If you can meet with Triumph and Disaster/And treat those impostors just the same"..."*

Hugo Pratt, *Le désir d'être inutile.*

Le dernier cas analysé est le projet de coopération culturelle intitulé "Musées de Cerdagne" entre le *Patronat* gérant le Musée Cerdan de Puigcerdà (7 800 habitants) en Espagne et le Syndicat Intercommunal pour la Valorisation du Patrimoine Cerdan (SIVPC) qui regroupe les cinq villages d'Estavar, Nahuja, Osséja, Saillagouse et Sainte-Léocadie (9 000 habitants) et administre le Musée de Cerdagne de Sainte-Léocadie en France. Ce projet de coopération consiste à rendre complémentaire les deux musées situés à 2 kilomètres l'un de l'autre afin de proposer une offre touristique conjointe. Cette proposition INTERREG est portée par le *Patronat* du Musée Cerdan, du fait de l'absence d'une institution de gestion commune.

Malgré les nombreuses initiatives transfrontalières développées entre Cerdagne française et Cerdagne espagnole, la mise en œuvre du programme INTERREG reste largement subordonnée aux stratégies politiques des *leaders* locaux et régionaux.

Ce projet s'inscrit dans un contexte frontalier et transfrontalier précis qui influe sur les difficultés rencontrées lors de sa mise en œuvre. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer les limites de ce processus.

## 7.1. Une zone frontalière perméable

La Cerdagne se caractérise par une forte cohérence culturelle, économique et géographique. En dépit de son relief montagneux, la circulation d'un Etat à l'autre y est aisée. Une identité commune catalane a pu être conservée en dépit de la frontière internationale. La complémentarité économique renforce ce constat d'unité.

Paradoxalement, les acteurs cerdans rencontrent des difficultés pour mener leurs projets transfrontaliers à terme et ainsi former un espace d'action publique transfrontalier homogène. La frontière continue à exercer une fonction de séparation politico-administrative au sein d'une zone aux multiples liens culturels transfrontaliers. Ce constat est symptomatique des modes d'action en place dans la partie française, marqués par les divisions internes et les changements brusques de stratégie et dans une moindre mesure des pratiques espagnoles. En conséquence, c'est la fragmentation des initiatives transfrontalières qui domine : fragmentation en de multiples projets sans fil directeur et fragmentation des projets eux-mêmes, établis sur des individualités limitant le prolongement des efforts entrepris. Dans ce cas précis, l'injection de fonds communautaires INTERREG renforce les dynamiques déjà à l'œuvre au détriment de la constitution d'une dynamique commune.

### 7.1.1. Une frontière présente mais invisible

Situées au coeur de la Cerdagne, les communes participant au projet sont situées sur une haute plaine bordée par le massif de Carlit et de Puigpedros au Nord et par le Puigmal et la chaîne de Cadi au Sud. Sans barrière apparente limitant la mobilité, les échanges de personnes et de biens sont aisés. La Cerdagne offre de nombreuses voies de communication naturelles vers la France et l'Espagne à travers le défilé de Barida, le col de la Perche ou encore le col du Puymorens (Sahlins, 1989).

La frontière y délimite le village de Sainte-Léocadie de la ville de Puigcerdà, elle démarque également la Cerdagne française de la Cerdagne espagnole –exception faîte de l'enclave espagnole de Llivia en territoire français–, le département des Pyrénées-Orientales des provinces de Lérida et Gérone, la région Languedoc-Roussillon de la communauté autonome de Catalogne[68], la France de l'Espagne et jusqu'en 1986 la Communauté Economique Européenne du reste de l'Europe (cf. carte 7).

### 7.1.2. Une complémentarité économique locale qui s'atténue au niveau régional

[68] La Catalogne en tant que zone culturelle recouvre les frontières de la communauté autonome de Catalogne côté espagnol et seulement la majeure partie du département des Pyrénées-Orientales côté français.

La division du travail et la structure des échanges entre les municipalités composant la Cerdagne ont évolué. Intégrée précocement au système économique français dès les années trente, la Cerdagne française a longtemps attiré des travailleurs originaires de la Cerdagne espagnole. Depuis les années soixante le développement économique de la partie Sud a permis d'inverser la tendance (Tulla, 1977 : P. 409).

Estavar, Eynes, Nahuja, Osséja, Saillagouse et Sainte-Léocadie sont avant tout des communes rurales. Une large part de leur population exerce une activité liée à l'agriculture. L'élevage y occupe une place de premier ordre. Quelques industries traditionnelles résistent, notamment dans le secteur agroalimentaire. Néanmoins, le poids relatif des secteurs primaire et secondaire a tendance à baisser depuis une vingtaine d'années au profit des services. Le développement des sports d'hiver et du tourisme vert a apporté un regain d'activité à ces communes de par leur position privilégiée par rapport aux stations de ski de La Molina, Masella et Alp 2500 côté espagnol, et aux stations de sports d'hiver des Angles, de Font Romeu et de Puymorens côté français. Les activités liées au tourisme rural l'été ont notamment permis la croissance de l'hôtellerie.

Cette situation s'accorde avec celle que rencontre le reste du département des Pyrénées-Orientales. Même si la part de la population active par rapport à la population totale a augmenté ces dernières années pour se situer juste en dessous de la moyenne nationale, le nombre de personnes âgées y reste plus nombreux que celui des moins de vingt cinq ans ce qui constitue un handicap entravant le dynamisme de la zone. L'exode rural se poursuit, même s'il a ralenti, vers les centres urbains plus importants comme Perpignan (105 100 habitants) notamment, capitale administrative et moteur économique du département dont la richesse dépend essentiellement du secteur tertiaire qui représente 79,9% du PIB départemental.

Ces dynamiques se retrouvent au niveau régional. La réorientation de l'agriculture productiviste, fondamentalement basée sur la production de vin de table, vers un modèle privilégiant la qualité a fait chuter le nombre d'exploitations et de salariés employés dans ce secteur. Les industries principales de la région, en dépit de quelques centres de technologie avancée filiales de groupes extérieurs, sont liées à la transformation de produits agricoles (vin, fruits, légumes). En proportion, le secteur tertiaire apparaît surdimensionné (77,5% du PIB régional) et principalement axé sur le tourisme qui représente 12% du PIB régional, soit la plus forte proportion des régions françaises. Cette spécialisation a pour effet mécanique de multiplier les travaux saisonniers et

précaires et d'attirer une population âgée extérieure. En dehors de l'agglomération montpelliéraine (225 400 habitants) les entrepreneurs de la région n'engendrent pas de réseaux d'entreprises compétitifs. Le tissu économique reste fragile, atomisé et dépendant de l'extérieur (cf. tableau 14) et le taux de chômage y est l'un des plus élevés de France (17,8%) (Alliès, Baraize, Genieys, Négrier, Cheylan, 1998 : P. 5 ; Northcutt, 1997 : P. 129).

De l'autre côté de la frontière, Puigcerdà a toujours occupé une place de premier rang en tant que capitale traditionnelle de la Cerdagne, tant française qu'espagnole. La poussée urbaine des années soixante a achevé d'en faire le centre économique de la comarque[69] grâce au développement du commerce et de l'industrie, ce qui a favorisé la fixation des populations locales et l'arrivée d'immigrés en provenance du reste de l'Espagne. Malgré tout, c'est surtout le tourisme qui génère de la richesse, été comme hiver, grâce à la manne que représente le bassin de population constitué par Barcelone (plus de 3 millions d'habitants, soit 60% de la population de la Catalogne pour un des PIB par habitants les plus élevés du pays). L'accès aisé à la Cerdagne par l'axe routier du Llobregat depuis Barcelone a également eu pour effet de doper la construction de résidences secondaires, d'abord du côté espagnol puis du côté français à partir des années quatre-vingt-dix.

Cette relative opulence pour une commune de montagne se reflète également au niveau provincial puisque la province de Gérone est statistiquement l'une des plus riches de Catalogne. La croissance démographique y est soutenue et les activités liées au transport et au tourisme de mer et de montagne prospèrent grâce à une situation d'interface entre l'Espagne et la France. Le PIB y est équilibré puisque l'agriculture et la pêche y représentent encore 3,4%, l'industrie et la construction 35% et les activités tertiaires 61,7%.

Ces tendances sont symptomatiques de la structure économique de l'ensemble de la région. En effet, la Catalogne, avec ses 6 millions d'habitants est la communauté autonome la plus riche d'Espagne, bien que la différence ait tendance à se réduire par rapport à la région de Madrid et à l'Euskadi. La production économique catalane représente environ 20% du PIB espagnol bien que cette communauté autonome soit également la plus endettée du pays. L'agriculture occupe désormais un rôle marginal au

[69] La comarque de Cerdagne ne correspond plus qu'à la moitié de la comarque établie durant le Moyen âge, l'autre partie étant située en territoire français.

sein du PIB régional (à peine 1,8%) à la différence de l'industrie qui s'y est développée prématurément et a pu résister à la crise des années soixante-dix (40,8% du PIB régional). Le secteur secondaire se partage entre un tissu de petites et moyennes entreprises autochtones et de grandes firmes souvent rattachées à des groupes étrangers. La région concentre d'ailleurs la plus grande partie des investissements extérieurs en Espagne (Seat-Volkswagen par exemple), ce qui accentue sa dépendance vis-à-vis du reste du monde. Les services sont largement développés mais ne contribuent à la croissance du PIB régional qu'à hauteur de 57,4%. La particularité de la Catalogne est la prépondérance de sa capitale Barcelone qui concentre les deux tiers des habitants de la région et près des trois quarts du PIB régional notamment à travers les activités touristiques, d'assurance et les institutions financières locales[70].

### 7.1.3. Une identité commune vécue de façon différente

L'identité cerdane constitue un sous-groupe au sein de l'identité catalane. En effet, dans son acception culturelle la Catalogne se partage entre de multiples vallées connectées entre elles, qui avant la constitution d'une identité régionale commune favorisaient la conservation de sentiments d'appartenance localisés. Le milieu montagnard a façonné l'identité cerdane, cimentée par l'adhésion à une entité juridique, la comarque de Cerdagne, souvent présentée par ses défenseurs comme l'une des expressions les plus pures de la "catalanité" du fait de son isolement vis-à-vis de la culture castillane (Sahlins, 1998 : P. 91).

La présence de la frontière internationale a cependant instauré des éléments de rupture. Sur le versant espagnol, l'identité catalane est forte, bien que moins exclusive que dans le cas basque : 13,5% des personnes interrogées se sentent seulement catalanes, 18,7% se sentent plus catalanes qu'espagnoles, 44,4% disent se sentir aussi catalanes qu'espagnoles, 11,4% se sentent plus espagnoles que catalanes et enfin 10,5% se sentent seulement espagnoles (Observatorio Político Autonómico, 2002). Si les habitants de la partie française de la Cerdagne, et plus généralement du reste de la Catalogne française, ont plus rarement la possibilité de se prononcer sur leurs

[70] Contrairement au cas de l'Euskadi, les banques catalanes n'ont jamais pu atteindre la taille critique leur permettant de jouer un rôle important à l'échelle internationale. La tentative de constitution d'un organisme bancaire comparable au Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, la *Banca Catalana*, promue par Jordi Pujol dans les années quatre-vingt, se solda par un échec cinglant (de Riquer, 1989 : P. 343).

sentiments d'appartenance par le truchement des sondages, les travaux de Peter Sahlins (1989) ont toutefois démontré que l'intégration nationale française y avait été très efficace. Le sentiment d'appartenance catalan sans être moins vivace qu'en Espagne, est en tout cas largement concurrencé par l'adhésion à la nation française. Un autre indice de cette différenciation est fourni par l'usage de la langue, fortement corrélé à l'identité catalane. Ainsi, 94% des habitants de la communauté autonome de Catalogne sont en mesure de comprendre une conversation en catalan et 68% sont capables de le parler (Keating, 2003 : P. 41) tandis que côté français le nombre de locuteurs s'élève à peine à 28%[71].

Côté français, après avoir été intégrés au Comté de Barcelone en 1117 et 1172, la Cerdagne et le Roussillon évoluent de manière isolée pendant toute la durée du treizième siècle. C'est l'âge d'or de Perpignan qui devient la capitale continentale du Royaume de Majorque. Par la suite, Perpignan passe sous le contrôle des Valois, avant de tomber sous la domination des Rois Catholiques au quinzième siècle, puis d'être définitivement annexé par la France lors du Traité des Pyrénées en 1659. La Cerdagne est conquise un an plus tard lors du Traité de Llivia, accordant le maintien d'une municipalité espagnole enclavée en territoire français. L'obligation de connaître le français pour exercer une fonction officielle (1682), l'ouverture d'écoles tenues par les Jésuites et les Bénédictins dès 1671, la suppression des privilèges en 1660, la création de routes sous les ordres du Cardinal Richelieu témoignent de la volonté farouche du Gouvernement français d'intégrer les populations périphériques catalanes et cerdanes (Bernardo, 1977 : P. 153). Ce processus connaît une accélération pendant la Révolution Française durant laquelle est formée le département du Roussillon (devenu Pyrénées-Orientales dans les années soixante), mêlant populations occitanophones et catalanophones, puis sous la Troisième République avec l'avènement de la conscription populaire, de la presse, de l'école gratuite et obligatoire et de l'effet intégrateur des guerres contre l'Allemagne. Le renouveau catalaniste du dix-neuvième siècle touche pourtant la Catalogne française. Des activités comme les *jocs florals* (jeux floraux – concours de poésie–) ou le développement des communautés savantes comme l'Institut pour les Etudes Cerdanes se développent sur le modèle du Félibrige provençal. Une nouvelle forme de catalanisme fait son apparition dans les années soixante en Cerdagne

[71] http://www.eblul.com (European Bureau for Lesser Used Languages. Dernière consultation le 10 avril 2004).

française, plus revendicatif, alimenté par le mouvement de mai 1968 et les guerres de décolonisation. Des *Diadas de Cerdanya* (Journées de Cerdagne) sont organisées pour favoriser le rapprochement entre Cerdagne Nord et Sud. Mais face aux échecs électoraux des partis catalanistes français, ce mouvement se tourne vers l'action culturelle dès la fin des années soixante-dix. Un bon exemple de ces mobilisations est l'activisme en faveur de l'enseignement du catalan, rendu possible à travers l'enseignement public et associatif grâce aux écoles *Bressolas*.

En Espagne, le Comte de Barcelone renonce à la féodalité envers le Roi de France en 998 et favorise ainsi le développement d'institutions propres. Son intégration au sein de la fédération catalano-aragonaise aux côtés du Roi d'Aragon permet l'extension maritime vers les Baléares, la Sardaigne, Naples et la Sicile. La réunion de l'Aragon et de la Castille en 1469, rattache indirectement la Catalogne au processus de formation territoriale de l'Espagne. La conservation des privilèges et du régime local d'administration en 1716 sonne le glas de l'exception catalane. Pour Pierre Vilar (1977 : P. 220), tous les éléments préalables à la constitution d'un Etat-nation catalan sont réunis dès le Moyen âge, mais la monopolisation du territoire par les souverains castillans bloque ce processus. Toutefois, l'instabilité politique de la péninsule ibérique ne permet pas non plus l'émergence d'un Etat espagnol fort et centralisé comme c'est le cas en France. L'appui à la révolte légitimiste carliste, l'industrialisation rapide de la Catalogne et l'incapacité du Gouvernement espagnol à protéger les intérêts économiques de la bourgeoisie locale favorise l'émergence d'un sentiment nationaliste catalan tout au long du dix-neuvième siècle qui s'exprime à travers les mouvements artistiques et architecturaux de la *Renaixença* et du Modernisme. Le nationalisme gagne les classes populaires et aboutit à la formation d'un statut d'autonomie en 1931 sous la Deuxième République. Supprimé une première fois de 1934 à 1936, le Gouvernement autonome catalan réapparaît durant la Guerre Civile avant d'être prohibé pendant toute la durée du franquisme. Le retour à la démocratie permet la constitution d'un nouveau statut régional d'autonomie en 1979 (Keating, 1996 : P. 115) favorisant notamment la mise en place de politiques en faveur de la diffusion du catalan à l'école, dans les institutions publiques et les médias (Heargraves, 2000).

### 7.1.4. Deux espaces politiques différenciés

Bien que très proches géographiquement, les communes engagées dans le projet de mise en réseau des musées de Puigcerdà et Sainte-Léocadie évoluent au sein de deux espaces politiques extrêmement différents. Tout comme en matière culturelle, les structures politiques des deux territoires en contact se différencient par l'existence d'un espace politique régionalisé côté espagnol, opposé à la prégnance des intérêts stato-nationaux en France.

Etant donné le faible poids des partis et la forte personnalisation des élections au niveau des communes rurales en France, il est difficile de parler d'un quelconque alignement partisan en ce qui concerne Estavar, Nahuja, Osséja, Saillagouse et Sainte-Léocadie. Toutefois, Daniel Delestre, comptable proche de la retraite, président du SIVPC et maire d'Osséja, est connu pour son activisme au sein de la section socialiste des Pyrénées-Orientales. En outre, il s'agit d'un proche de Christian Bourquin, ex-député à l'Assemblée Nationale et président socialiste du Conseil Général des Pyrénées-Orientales, fief traditionnel du PSF. Ce rattachement à un parti d'envergure stato-nationale est révélateur de la fidélité des acteurs politiques roussillonais évoluant en milieu rural aux réseaux politiques traditionnels du centre gauche. La forte implantation des républicains, des radicaux puis des socialistes a par la même occasion limité le développement d'une dynamique politique proprement catalane. La catalanité est revendiquée mollement par la plupart des formations politiques sans que l'axe centre/périphérie devienne un clivage structurant du jeu politique (Seiler, 1995 : P. 137). La tendance régionaliste traditionaliste conservatrice[72] du début du vingtième siècle tout comme les groupuscules marxistes léninistes catalanistes de la fin des années soixante ont échoué dans leur tentative de constitution d'un électorat fidèle face aux grands partis stato-nationaux.

Même constat au niveau du département des Pyrénées-Orientales où les notables du PSF et de l'UMP, Christian Bourquin et François Calvet en premier lieu, monopolisent

[72] Cette forme de mobilisation est proche de celles qu'ont connu certaines régions espagnoles comme la communauté valencienne par exemple où le valencianisme ne s'est jamais réellement affirmé comme une force politique jouissant d'un grand support électoral. Le "roussillonisme" et le valencianisme se définissent en premier lieu par le rejet de l'influence de Barcelone pouvant remettre en cause la position de la bourgeoisie locale ; en second lieu, ils entretiennent le même rapport de dépendance vis-à-vis des centres politiques que sont Paris et Madrid qui les maintiennent comme des particularismes folkloriques propres aux nations française et espagnole (Bernardo, 1977 : P. 153 ; Velasco Maillo, 1990 : P. 123).

la compétition à la présidence du Conseil Général[73] (cf. tableau 15). Néanmoins, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, certains signes semblent annoncer un certain renouveau du catalanisme politique en Roussillon. Les deux grandes coalitions PSF-PCF-Verts et UMP-UDF qui se disputent le Conseil Municipal de Perpignan nécessitent désormais l'appui de partis charnières pour gouverner. La liste *Unitat Catalana* (Unité Catalane, centre-droit régionaliste), dont les élus font partie du Conseil Municipal et le *leader* Jaume Roure est l'adjoint du maire de Perpignan Jean-Pierre Alduy (UMP), dispute ainsi cette position stratégique au *Bloc Català* (Bloc Catalan, centre-gauche régionaliste) présidé par Jordi Vera, l'un des *leaders* de l'opposition[74].

L'utilité "*fonctionnelle*" des régions françaises (Quermonne, 1963 : P. 851) limite de toute façon l'expression de ces revendications, diluées parmi les requêtes des députés de toute la région. D'autant plus que le Languedoc-Roussillon est majoritairement situé sur une zone culturellement occitane et non pas catalane. Quoi qu'il en soit, le mythe du "Midi rouge" ne suffit plus à expliquer les dynamiques politiques régionales d'un territoire en voie de fragmentation (cf. tableau 16). Les élections régionales de 1998 ont montré que la gauche perdait des voix dans le Gard, en gagnait légèrement dans l'Aude et la Lozère et progressait franchement dans l'Hérault et les Pyrénées-Orientales. A l'inverse la droite résiste en Lozère et dans l'Aude et gagne des voix dans le Gard tandis que les zones rurales de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales appuient le parti des chasseurs (CPNT). L'évolution la plus radicale concerne cependant les périphéries des centres urbains (Nîmes en premier lieu) et les zones industrielles en reconversion (Arles-sur-Tech, vallée du Perthus) qui apportent un soutien croissant au FN (Front National –extrême droite–) et où l'abstention est forte, tout comme dans les territoires situés à la périphérie de la région dont la Cerdagne, où les revendications catalanistes ne sont canalisées par aucune formation politique. Cette fragmentation des intérêts territoriaux est en partie à l'origine de la forte polarisation des débats durant la période 1998-2003. Pour bien comprendre cette configuration, il convient de remonter au 20 mars 1998, date des élections régionales. A l'époque, Jacques Blanc, candidat sortant de l'alliance RPR-UDF est menacé par l'opposition socialiste. Après un long débat, Jacques Blanc accepte l'appui du FN et conserve ainsi son mandat de président, mais le reste des forces politiques, y compris un nombre important de personnalités de l'alliance

[73] "François Calvet retrouve son fauteuil en battant Christian Bourquin", *Le Midi Libre*, 18 juin 2002.

[74] "La stratégie de l'affirmation", *L'Express*, 6 octobre 2003

RPR-UDF décident de le marginaliser. En effet, le RPR se veut l'héritier de la droite résistante gaulliste, alors que le FN est le légataire partiel de la droite collaborationniste proche du régime de Vichy. Ce "pêché originel" ne lui est pas pardonné et affecte durant toute la période 1998-2004 les politiques menées par le Conseil Régional du Languedoc-Roussillon (Alliès, Baraize, Genieys, Négrier, Cheylan, 1998 : P. 5). Toutefois, l'élection du maire socialiste de Montpellier Georges Frêche à la tête du Conseil Régional en 2004 a permis de pacifier cette situation.

Côté espagnol, la vie politique au sein de la commune de Puigcerdà ne se cristallise pas tant autour de la différence entre droite et gauche que sur la distinction entre centre et périphérie. Son maire, Joan Carretero i Grau est issu de l'ERC, qui a inauguré la première alternance municipale en 1995 depuis l'établissement de la démocratie au sein d'une commune traditionnellement dirigée par la CiU. Agé de trente sept ans, avocat, membre du Conseil Comarcal, vice-président de la Députation de Gérone et gérant de l'hôpital de Puigcerdà, il s'agit d'un acteur impliqué dans les dynamiques transfrontalières depuis de nombreuses années déjà malgré son jeune âge. Ce changement semble aujourd'hui remettre en question la longévité des réseaux clientéliste établis par la CiU en milieu rural, dont la province de Gérone est le parfait exemple, et le traditionnel cantonnement des partis de gauche aux zones urbaines. Cette situation illustre bien l'évolution politique régionale catalane actuelle.

Idéal-type du marché politique localisé selon Francesc Pallarés (1991 : P. 281), la communauté autonome de Catalogne fait partie depuis l'adoption de l'*Estatut* de Sau en 1978 des régions régies par l'article 151 de la Constitution espagnole aux côtés de la Galice, de l'Euskadi et de l'Andalousie. Durant les années quatre-vingt, les élections autonomiques à la présidence de la *Generalitat* ont abouti à la polarisation autour de deux forces politiques principales promouvant les intérêts régionaux : d'un côté la CiU (*Convergència i Unió* –Convergence et Union–), alliance fondée par Jordi Pujol entre les nationalistes libéraux de *Convergència Democràtica de Catalunya* (Convergence Démocratique de Catalogne –CDC–) et les chrétiens-démocrates de *Unió Democràtica* (Union Démocratique –UD–), de l'autre le PSC, antenne catalane du PSOE. L'intitulé du PSC ne doit pas néanmoins pas occulter son engagement nationaliste et sa relative indépendance par rapport à la fédération socialiste espagnole (Sawicki, 1998 : P. 13)[75].

[75] Son image de parti "succursaliste" du PSOE l'a pourtant handicapé en Catalogne à partir de la victoire socialiste de 1982 lors des élections générales. Le nouveau Premier ministre Felipe González était en effet

En marge de ce duopole, le PP et l'ERC (*Esquerra Republicana de Catalunya* –Gauche Républicaine de Catalogne–, gauche républicaine catalaniste) se sont progressivement affirmés en tant que partis charnières des élections autonomiques depuis les années quatre-vingt-dix (Mac Roberts, 2001). Grâce à la pratique politique insufflée par Jordi Pujol des élections autonomiques de 1980 jusqu'à celles organisées en 2003, la CiU a pu monopoliser le catalanisme modéré, neutraliser le PSC en le faisant passer pour le cheval de Troyes du PSOE, empêcher le développement de l'indépendantisme radical de l'ERC et de *Terra Lliure* (Terre Libre, groupuscule indépendantiste) et s'assurer l'appui de l'électorat traditionnel du PP. Préférée à une coalition nationaliste avec l'ERC jugée trop revendicative, l'alliance de la CiU avec le PP au début des années 2000 a souvent été jugée "*contre nature*" par les propres membres de la CiU[76]. Malgré ce bilan flatteur et une victoire à la majorité relative lors des dernières élections autonomiques, la CiU a été battue par l'alliance parlementaire entre le PSC, ERC et le conglomérat écologistes/ex-communistes d'*Iniciativa per Catalunya-Els Verds* (Initiative pour la Catalogne-Les Verts, IC-V) qui a permis au PSC de mettre en place son propre Gouvernement dirigé par l'ancien maire de Barcelone Pasqual Maragall au détriment du candidat de la CiU Artur Mas (cf. tableaux 17).

### 7.1.5. Une mobilisation transfrontalière précoce mais partiellement inefficace

Un paradoxe caractérise les municipalités cerdanes. Malgré une tradition affirmée de coopération transfrontalière fondée sur des échanges individuels, les projets transfrontaliers impliquant les pouvoirs publics rencontrent généralement de graves problèmes d'exécution. Le programme INTERREG a favorisé la constitution précoce d'un enjeu transfrontalier dès le milieu des années quatre-vingt-dix suite à l'ouverture des frontières internes. Néanmoins, ces acteurs "*anticipatifs*" (Smyrl, 1995) éprouvent des difficultés à l'heure de mettre leurs objectifs en pratique et d'établir une structure de gestion commune susceptible d'encadrer des initiatives disparates[77].

---

porteur de mesures centralisatrices visant à homogénéiser les structures de l'Etat espagnol (de Riquer, 1989 : P. 343).

[76] "Efectos colaterales", *El País de Cataluña*, 18 octobre 2001

[77] Les stratégies correspondant aux zonages côté français sont d'ailleurs en concurrence perpétuelle. La Communauté de Communes Pyrénées-Cerdagne s'oppose ainsi aux divers syndicats de gestion locale ; ce

Ainsi, dans la lignée de l'accord DATAR/MOPU formé sous le programme INTERREG I, les syndicats gérant la gestion des déchets urbains des communes de Cerdagne se regroupent dès 1995. Le vieil incinérateur d'Ur est fermé et un nouvel incinérateur aux normes communautaires est construit aux côtés d'une déchetterie. Une entreprise de Puigcerdà s'occupe des déchets une fois le tri effectué. De même, des travaux de réhabilitation du réseau d'assainissement des communes frontalières bordant Puigcerdà sont engagés. Dans le sillage de cette réalisation, également célébrée au niveau de la DG Regio[78], émerge un projet d'hôpital transfrontalier. En effet, l'hôpital de Puigcerdà est le centre sanitaire le plus proche pour les habitants des communes environnantes, tant espagnoles que françaises. Or, ces derniers dépendent des hôpitaux et cliniques situés beaucoup plus bas dans la vallée, à plus de 25 kilomètres. Une série d'accords est établie afin de permettre aux patients français d'avoir accès aux soins délivrés à Puigcerdà, particulièrement en cas d'urgence. Les organismes gestionnaires de la sécurité sociale et les services de transport sanitaire français et espagnols s'accordent sur les règles communes d'utilisation de ces infrastructures. En dépit d'une forte opposition de la droite menée par François Calvet dénigrant la qualité des services médicaux fournis en Espagne, un avant-projet est élaboré par le biais des agents du Conseil Général établis à Font-Romeu, de la Direction de l'hôpital de Puigcerdà et du Département de la Santé de la *Generalitat* de Catalogne. Néanmoins, le projet est finalement "récupéré" par le Conseil Régional grâce aux bonnes relations entre Jacques Blanc et Jordi Pujol[79] afin de le transformer en proposition INTERREG II en partenariat avec le Gouvernement de Catalogne, ce qui accentue les tensions entre *leaders* français départementaux et régionaux.

Les projets culturels sont également soumis aux fluctuations du jeu politique. C'est notamment le cas du projet de mise en réseau des musées de Puigcerdà et de Sainte-Léocadie. En 1984, le Conseil Municipal de la commune française de Sainte-Léocadie rachète un ancien mas, le Cal Mateu, appartenant à une riche famille barcelonaise. Après plusieurs projets avortés (appartements, gîte rural...) l'idée retenue est de transformer le bâtiment en musée sur l'histoire de la Cerdagne. Une association se

---

constat est moins vrai côté espagnol où la Comarque de Cerdagne tend à dominer les débats en reléguant la *Mancomunitat* de Municipalités à un rôle secondaire.

[78] http://www.inforegio.com (Direction Générale Regio, Bruxelles, dernière consultation le 8 décembre 2004).

[79] "Le Comité des régions d'Europe défend la coopération transfrontalière", *Le Monde*, 15 janvier 1997.

constitue et collecte des objets. Les discussions avec les autres municipalités pour monter un projet commun n'aboutissent pas. En revanche, de nombreuses initiatives hétéroclites naissent autour de Sainte-Léocadie. Le projet initial réapparaît en 1990 sous l'impulsion de l'association et de quelques élus locaux. Côté espagnol, le projet du Musée Cerdan remonte à 1987. Il dépend d'un *patronat* formé par la mairie de Puigcerdà et le Conseil Comarcal. Il est juridiquement sous tutelle de la municipalité de Puigcerdà mais fonctionne de manière autonome. Le Musée Cerdan, installé dans un ancien couvent de Carmélites, bénéficie de la position centrale de Puigcerdà par rapport aux autres communes. Ses ressources sont bien supérieures à celles du Musée de Cerdagne. Malgré tout, ce rôle ne permet pas aux responsables du *Patronat* de convaincre les conseils municipaux des communes voisines de Llivia, Das et Manangers de relier leurs fonds documentaires à ceux du Musée Cerdan afin de créer un musée central pourvu d'antennes locales. Contrairement à la partie française, les communes de la Cerdane espagnole sont relativement grandes et riches et la plupart préfèrent conserver leur autonomie.

Un accord est signé en 1995 entre le *Patronat* gérant le Musée Cerdan et le SIVPC regroupant les six villages d'Estavar, Nahuja, Osséja, Saillagouse, Eynes et Sainte-Léocadie et formé sous la pression de la Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC) de la Préfecture de région. Une division des rôles est envisagée : côté espagnol, en tant que plus grande commune de la comarque, le Musée Cerdan de Puigcerdà deviendrait à terme un musée d'impact régional ; côté français, chaque site du Musée de Cerdagne s'attacherait à une thématique (environnement, préhistoire, archéologie, ethnologie, etc.). Il s'agit alors de regrouper tous les projets apparus au sein des communes environnantes et de les relier au Musée Cerdan de Puigcerdà afin de pouvoir bénéficier des crédits INTERREG II. A la surprise générale la demande de fonds INTERREG II aboutit côté espagnol et pas côté français ! Le projet espagnol reçoit des aides de plusieurs institutions (*Mancomunitat*, Députation de Gérone, *Generalitat*) venant compléter les financements INTERREG. Les membres du Patronat profitent également des stages informatifs dispensés par l'*Associació Catalana de Municipis* (Association Catalane de Municipalités) et la *Federació de Municipis de Catalunya* (Fédération des Municipalités de Catalogne)[80]. Côté français, le dossier du

[80] La première, constituée à Vic en 1981 est sous le contrôle des élus de la CiU. La seconde, proche du PSC et de l'ERC, a été créée la même année et est l'héritière de la *Federació de Municipis Catalans*

SIVPC ne dépasse pas le stade de la Préfecture de département. Les pièces manquantes du dossier que réclament les services de la Préfecture ne sont pas transmises par les responsables du SIVPC qui prétendent ne jamais avoir reçu ces réclamations. Selon François Mancebo (1999: P. 75), le fait qu'à la même époque le Musée de Cerdagne reçoive l'homologation des Musées de France (institution dépendant du Ministère de la Culture), porte à croire que les membres du SIVPC aient alors privilégié les canaux de financement étatiques plutôt que s'en remettre à un programme communautaire transfrontalier encore expérimental.

### 7.2. Le projet de mise en réseau des musées de Cerdagne à la loupe

Des trois cas analysés, le projet présenté conjointement par le SIVPC et le *Patronat* du Musée Cerdan de Puigcerdà est assurément le plus ancien mais également celui dont la mise en œuvre a rencontré le plus de difficultés. Ce constat est paradoxal si l'on considère qu'il s'agit d'une zone pionnière en matière de coopération.

L'initiative étudiée ici consiste à rendre complémentaire deux musées centrés sur la culture en Cerdagne (Musée Cerdan côté espagnol, Musée de Cerdagne côté français) de part et d'autre de la frontière afin de créer un réseau de musées transfrontaliers ayant pour thème central le rôle de la frontière. Outre l'attrait culturel consistant à présenter l'originalité de la culture cerdane, il s'agit également d'une tentative d'exploitation touristique du patrimoine local dont l'originalité est de proposer une offre conjointe franco-espagnole aux visiteurs. Dans le cas du *Patronat* comme dans celui du SIVPC, le but recherché est une diversification de l'offre touristique locale, prisonnière de la fréquentation des stations de sports d'hiver catalanes. Ce projet est destiné à lutter contre la concurrence toujours plus âpre des communes andorranes ayant établi un réseau de liaisons téléportées reliant les stations de ski du pays et constituant ainsi le domaine skiable le plus important des Pyrénées. La station de Grand Valira regroupe ainsi les stations du Pas de la Casa, de Grau Roig et de Soldeu/El Tarter. Les musées de Puigcerdà et du SIVPC étant dans des états d'avancement très différents, le projet présenté par les deux entités au titre d'INTERREG III A consiste à financer d'une part

---

(Fédération des Municipalités Catalanes) qui existait sous la Seconde République. Malgré leur appellation ces associations intègrent différents niveaux locaux (communes, députations) et intercommunaux (comarques, *mancomunitats*). Ces deux associations sont en contact continu avec la Direction Générale des Administrations Locales de la *Generalitat*.

la fin des travaux architecturaux du Musée Cerdan, d'autre part la réhabilitation du Cal Mateu et l'élaboration de sa muséographie.

Ce projet s'inscrit dans le contexte de semi-échec du projet culturel présenté lors d'INTERREG II. A la suite d'une étude de programmation rendue en 1999 les élus locaux des communes françaises formant le SIVPC se rendent compte que la réhabilitation du Cal Mateu et la présentation du musée sont financièrement hors de leur portée. Les projets de médiathèque, de musée à Osséja, de recueil archéologique, de musée de l'eau et de salle de cinéma sont trop ambitieux. En outre, le responsable de la collaboration avec la partie espagnole n'est pas titulaire du diplôme de l'Ecole du Patrimoine, ce qui limite ses marges de manœuvre par rapport aux institutions culturelles de la région. Une crise éclate au début de l'an 2000. L'équipe en place est licenciée. Le directeur du SIVPC démissionne et le président n'est pas réélu. L'équipe est réduite à trois personnes au lieu de treize et ses membres se recentrent sur le musée en délaissant les projets annexes de création d'une plateforme multimédia et d'un cinéma. Pendant deux ans le projet stagne car le budget de fonctionnement est tellement important qu'il faut assainir la situation financière. De plus, le nouveau conservateur ne parle ni espagnol, ni catalan, ce qui limite les possibilités d'échange avec les responsables du musée de Puigcerdà. Après une période probatoire de deux ans, le conservateur est renvoyé. Côté espagnol, la direction du Musée Cerdan rencontre des problèmes avec les entrepreneurs chargés de la rénovation du couvent des Carmélites. Suite à un appel d'offre, une première entreprise locale est engagée. En fait de réforme générale, la société sous-traite une multitude d'entrepreneurs individuels (plombiers, plâtriers, maçons, électriciens, zingueurs, peintres, charpentiers et menuisiers). Les conséquences ne se font pas attendre : les coûts s'alourdissent, les délais ne sont pas respectés et une partie des travaux doit être détruite par manque de coordination. La rupture de contrat est immédiate et une nouvelle procédure d'appel d'offre est engagée, qui aboutit cette fois à une rénovation complète du site.

Le contact est renoué entre le conservateur du Musée Cerdan et le nouveau conservateur du Musée de Cerdagne, trilingue cette fois (français, espagnol, catalan). Tous deux concordent sur la nécessité de réactualiser les anciens projets et présenter un éventuel dossier commun INTERREG III A. Pour éviter l'endettement, les conseils municipaux formant le SIVPC ne souhaitent relancer le projet qu'à condition d'être assurés d'obtenir les 20% de contrepartie publique nécessaires à toute proposition INTERREG III A. Entre temps, les élus de Eynes, commune propriétaire d'un autre

bâtiment géré par le SIVPC, annoncent leur volonté de sortir du syndicat pour se concentrer sur leur propre projet de Musée de Cerdagne et remboursent ainsi les annuités correspondantes. Or, le montant de ces annuités représente justement les 20% d'autofinancement nécessaires pour participer au programme INTERREG III, ce qui permet au SIVPC d'établir un premier avant-projet. Face aux difficultés engendrées par les coupures budgétaires dans les crédits du Département de la Culture de la *Generalitat* de Catalogne depuis 1992, la direction du Musée Cerdan est également contrainte d'avoir recours à INTERREG afin d'obtenir des fonds régionaux, provenant cette fois du Département de l'Economie.

Les quatre réunions préliminaires à la relance du projet antérieur s'effectuent sous la direction des deux conservateurs avant d'associer les élus locaux. Le projet est clair. Il s'agit de reprendre les grandes lignes de la proposition INTERREG II afin de la faire aboutir des deux côtés de la frontière. Ces réunions aboutissent à une définition précise du projet qui se divise en quatre axes. Le premier porte sur la mise en commun des activités de recherche, le second sur la conception architecturale et muséographique des deux musées, le troisième sur la mise en place d'une politique commune d'accueil du public, et le quatrième sur la formation du personnel. Le calendrier de réalisation prévoit de démarrer le 1 janvier 2004 avec la mise en branle des premières études scientifiques et du programme informatique. Dès 2005, les travaux de réhabilitation du musée de Puigcerdà sont censés être achevés, suivis de ceux de la ferme Cal Mateu à Sainte-Léocadie. L'organisation d'une muséographie commune, le règlement des problèmes de signalétique routière, de catalogues et dépliants touristiques, et de billetterie sont prévus pour 2006, tout comme la formation du personnel des deux musées, portant principalement sur l'enseignement linguistique (espagnol/français/catalan) et technique (muséologie, conservation, apprentissage de la législation culturelle française et espagnole). Le projet propose également une évolution des modalités de gestion des musées en deux phases. Dans un premier temps, le but est de créer un Comité de Suivi local franco-espagnol rassemblant les élus locaux, des scientifiques et le personnel dirigeant des musées. Dans un second temps, ce comité évoluerait vers un statut reconnu internationalement sur le modèle du *Consorcio* Bidasoa-Txingudi, du GEIE Bayonne Saint-Sébastien ou d'autres types de société d'économie mixte avec qui le contact est établi (Patronat, SIVPC, 2000).

Etant donnés les antécédents du SIVPC en matière de coopération transfrontalière, l'institution choisie pour assumer les responsabilités de chef de file choisi est le

*Patronat*, seule organisation a avoir réellement reçu des fonds INTERREG II. Les tractations pour s'assurer du soutien de co-financeurs vont bon train. Le directeur du *Patronat* obtient sans problèmes l'accord des responsables de la *Generalitat* de Catalogne qui sont prêts à financer les trois quarts des contreparties publiques nationales nécessaires. Côté français, les membres du SIVPC réussissent à obtenir le quart restant entre les dotations de la DRAC, du Conseil Général et du Conseil Régional. Cependant, dans la perspective de constitution du Parc Naturel Régional des Pyrénées Catalanes un rapprochement est effectué entre le SIVPC et le Conseil Régional Languedoc-Roussillon *via* l'Agence Méditerranéenne de l'Environnement, une institution dépendant du Conseil Régional et chargée de gérer le futur parc naturel. Le Musée de Cerdagne pourrait être inséré dans le projet de parc naturel afin d'obtenir des contreparties substantielles de la région. Il faut donc mettre les deux initiatives en adéquation et définir une enveloppe budgétaire adaptée avec le Conseil Régional Languedoc-Roussillon et le Conseil Général des Pyrénées-Orientales car les services de Etat en région n'en financeraient qu'une infime partie. Si au départ, l'appui du Conseil Général des Pyrénées-Orientales semble acquis grâce aux bonnes relations entre le président du SIVPC et Christian Bourquin, la perspective de l'intégration du Musée de Cerdagne au sein du Parc Naturel Régional des Pyrénées Catalanes remet sérieusement en question le consensus dégagé. Le Conseil Général menace de retirer sa dotation. Les négociations engagées par les membres du SIVPC avec les agents du Conseil Général aboutissent finalement à un maintien des positions précédentes. Les engagements financiers sont finalement respectés *in extremis* mais cet épisode contribue à renforcer la division entre *leaders* territoriaux français départemental et régional.

Le projet "Un pont, deux arches" est envoyé en janvier 2003 à la Direction Générale de Programmation Economique du Département d'Economie de la *Generalitat* de Catalogne à Barcelone, chargée d'instruire le dossier. Celle-ci transmet la proposition au Secrétariat Technique de l'Autorité de Gestion, c'est-à-dire le service Pyrénées du Conseil Régional d'Aquitaine. Au cours du Comité de Pré-Programmation, il est demandé aux porteurs de projet cerdans de revoir leur demande de fonds à la baisse. Ces derniers doivent élaborer une nouvelle maquette financière. Les membres du SIVPC et du *Patronat* reviennent à des ambitions aux dimensions beaucoup plus modestes mais plus réalistes. En outre, ce projet se voit affecté par la décision de redéfinir la proportion des montants de l'aide du FEDER entre porteurs espagnols et français. En effet, malgré les dotations initiales différentes entre la France (30,8 millions

d'Euros sur un total de 82,3 millions) et l'Espagne (50,6 millions d'Euros sur un total de 82,3 millions), l'Autorité de Gestion a financé les projets reçus durant la première moitié du programme INTERREG III A sur une base égalitaire. Les opérateurs français et espagnols ont perçu 50% du coût total de leur dossier au lieu d'en recevoir respectivement 37,42% et 61,36%. Il est donc parfaitement logique que les fonds français soient au bord de l'épuisement alors qu'il reste encore de l'argent côté espagnol. La dotation française touchant à sa fin, il est décidé en catastrophe lors de la réunion du Comité de Programmation du mois de juillet 2003 tenue à Pampelune que les porteurs français ne recevraient plus que 30% des crédits INTERREG alors que leurs collègues espagnols auraient droit à 70% d'aide. Malgré le tollé provoqué par cette décision au niveau des services de l'Etat en région, cela semble l'unique solution envisageable à court terme. Les effets de cette situation sont visibles au sein de la zone Est dès la moitié du programme du fait d'un taux de programmation élevé. Ceci oblige les autorités du Comité de Programmation à "rationner" les crédits restants en redoublant de vigilance par rapport aux nouveaux projets proposés ou re-proposés comme c'est le cas de l'initiative "Un pont, deux arches".

Le nouveau plan financier des musées est prêt en octobre 2004. Le projet reste inchangé. En revanche, les dépenses totales sont divisées par trois et obéissent au nouveau schéma de financement 70/30. La nouvelle proposition est intitulée simplement "Musées de Cerdagne". Fidèle à sa politique active de soutien aux porteurs catalans, la *Generalitat* co-finance encore les deux tiers de cette initiative alors que le Conseil Général et le Conseil Régional se partagent le tiers restant. La DRAC retire son soutien à la fois parce que les sommes engagées par les autres insitituions rendent son intervention inutiles et également afin de ne pas s'impliquer plus que de raison dans la lutte entre *leaders* locaux et régionaux. Une nouvelle demande de fonds INTERREG est déposée à la *Generalitat*. La réponse est attendue en décembre puisque les représentants du Comité Territorial de Programmation se réunissent en novembre 2004. A l'issue de cette rencontre les désaccords persistent autour de trois projets au montage financier encore incertain dont celui des musées de Cerdagne. En effet, le taux de programmation de la zone Est a été le plus élevé des trois, notamment du fait de la politique de financement indiscriminé de la *Generalitat* de Catalogne qui soutient directement ou indirectement la plupart des projets catalans, surtout dans le domaine culturel, englobé au sein de l'axe 3 du DOCUP (MC2, ECAS, 2003). Ceci explique d'ailleurs pourquoi le

projet de musées de Cerdagne est inscrit délibérément au sein de l'axe 2 ("*développer les activités, les entreprises et l'emploi*") (Patronat, SIVPC, 2003).

La consultation entre les responsables du Comité de Programmation s'effectue ultérieurement et par écrit. Ces derniers s'échangent leurs avis par courrier électronique et arrêtent finalement une décision en février 2005. Le projet est accepté mais celui-ci ne commencerait dans le meilleur des cas que courant 2005, soit cinq ans après son lancement officiel. Les conservateurs des musées sont inquiets étant donné la lenteur des circuits de financement. En effet, les financements INTERREG II octroyés en 1999 (600 000 Euros) ne sont toujours pas arrivés dans les caisses du Musée Cerdan. En outre, la réalisation des travaux a déjà été entamée sur les fonds propres des deux musées mais selon le plan financier prévu initialement. La réduction des dotations communautaires par deux limite les possibilités de consacrer plus d'argent à ce qui constitue le cœur de ce projet INTERREG III A, c'est-à-dire la mise en commun des formations du personnel, de la billetterie, des collections et de la signalétique. Malgré l'avance de 7% disponible pour financer ces axes, des difficultés financières semblent s'ammonceler à l'horizon. Les premiers rapports rédigés par le *Patronat* se font d'ailleurs l'écho de cette fuite en avant. L'Autorité de Gestion recueille ces informations pour les transmettre à la DG Regio, dont c'est le seul lien avec les porteurs de projets locaux. Le représentant de la DG Regio n'intervient directement qu'au sein du Comité Territorial de Programmation.

Cependant, les élections régionales du Languedoc-Roussillon amènent le socialiste Georges Frêche à la présidence de l'exécutif régional. Celui-ci dissout l'Agence Méditerranéenne de l'Environnement, fruit du travail de son prédécesseur, et prive ainsi le SIVPC et le *Patronat* d'un éventuel co-financeur. En attendant, le Conseil Général des Pyrénées-Orientales verse une avance sur les financements INTERREG III de 9 000 Euros couvrant les dépenses de fonctionnement. Les bonnes relations entre le président du Conseil Régional et le président du SIVPC aboutisse également à la promesse du versement d'une dotation régionale de 35 000 Euros au musée de Cerdagne, alors même que la dotation INTERREG n'est pas encore confirmée. Cette somme couvrirait les dépenses d'investissement (rénovation d'une salle d'exposition temporaire et achat de matériel informatique) sur une durée de trois ans mais le service régional responsable de ce financement n'est pas encore identifié puisque ni le service du patrimoine, ni celui des affaires culturelles, ni celui du tourisme ne se sont accordés sur le budget à

amputer[81]. Côté espagnol, la victoire du *tripartit* socialistes-catalanistes de gauche-écologistes, permet aussi l'arrivée de financements régionaux. La *Generalitat* de Catalogne, à travers le plan de rénovation des travaux publics permet de financer les travaux restants pour achever le magasin de stockage du Musée Cerdan. Le Département de la Recherche du Gouvernement catalan verse de son côté une bourse de 24 000 d'Euros finançant l'établissement d'un programme de recherche archéologique et ethnologique sur une durée de deux ans. Le Département du Travail couvre aussi les dépenses inhérentes à l'engagement d'un nouveau membre au sein du personnel du Musée. Enfin, la Députation de Gérone s'engage à assumer une partie du coût des futures expositions. Ces dotations sont importantes dans la mesure où le budget INTERREG a largement été entamé depuis deux ans, et ce, sur les fonds propres du SIVPC et du *Patronat*. Le versement des financements européens permettrait donc au mieux de retrouver un certain équilibre financier et de faire avancer les travaux. Cette gestion est pour l'instant prévue de façon séparée et non à travers un comité franco-espagnol comme le laissait entendre le premier projet proposé.

### 7.3. Aux sources d'une *policy failure*

La reconnaissance de l'échec ou du semi-échec d'une politique publique est une appréciation relative établie par rapport à des objectifs fixés au préalable (Meyer, Zucker, 1989). Que l'on souscrive à cette interprétation ou non, on reconnaîtra que la mise en œuvre du projet de mise en réseau des musées de Sainte-Léocadie et Puigcerdà relève du paradoxe. Toutes les conditions semblent réunies *a priori* pour que la proposition aboutisse et soit menée selon les règles définies par la Commission Européenne. Dans une perspective descendante, l'action de la Commission Européenne a pu s'inscrire au sein des routines établies aux niveaux local et régional mais tant sur la forme que sur le fond, la mise en œuvre du projet s'est effectuée de façon désarticulée. Le réseau établi entre les partenaires financiers et techniques a effectivement intégré des acteurs français et espagnols de différents niveaux en tâchant de recourir aux services de

[81] Le Conseil Régional du Languedoc-Roussillon est l'unique institution impliquée dans la mise en œuvre d'INTERREG III A à avoir conservé une structure interne sectorielle (transport, infrastructures, affaires culturelles, éducation, etc.) n'intégrant pas une unité spéciale centrée sur les politiques communautaires, traitée ici de façon transversale selon que ces politiques affectent l'une des branches classiques de l'action publique régionale.

la société civile. Cependant, ce réseau s'est rompu et modifié à maintes reprises. De même, l'espace de sens défini par la proposition des musées de Cerdagne s'est délibérément tourné vers une définition du développement local de type qualitatif, mais cette conversion s'est effectuée au prix de nombreux arrangements ayant finalement abouti à dénaturer le projet initial.

Considéré d'un point de vue ascendant, la logique de diffusion impulsée par la Commission Européenne s'est heurtée à de nombreux biais locaux et régionaux (Nay, 2001 : P. 459). Au-delà du rôle des représentations, les mobilisations politiques contradictoires ont durablement handicapé l'adoption des méthodes et techniques communautaires par les acteurs locaux. Ce constat est renforcé par les difficultés de ces mêmes acteurs locaux à s'institutionnaliser en tant qu'acteur collectif autonome.

### 7.3.1. Une mise en œuvre avortée

Les efforts de la Commission Européenne pour substituer ses propres usages aux routines de coopération transfrontalière déjà établies ont abouti ici à désarticuler les manières de faire et de penser l'action publique en contexte transnational. La fragilité du réseau des partenaires engagés et le manque de substance du référentiel soutenant la mise en œuvre apparaissent ici avec clarté.

#### *7.3.1.1. Un réseau lâche et miné par les conflits*

Au niveau purement formel, le réseau formé par les partenaires participant à la mise en œuvre du projet des musées de Cerdagne se rapproche du modèle de "réseau par question" ("*issue network*") développé par Roderick Rhodes et David Marsh (1992 : P. 1) (cf. tableau 20). Cette interprétation théorique repose sur le constat des difficultés engendrées par l'établissement d'un partenariat basé sur des acteurs de différents niveaux selon une logique subsidiaire (dimension verticale), une interpénétration des secteurs public et privé (dimension horizontale) et une coopération constante entre les versants français et espagnol (dimension transnationale). La faible intégration des acteurs mobilisés est clairement visible par rapport à ces trois aspects.

Un grand nombre d'acteurs de différents niveaux participe à cette mise en œuvre malgré un organigramme officiel assez limité. Le centre du réseau est lui-même difficile à identifier puisqu'il se divise en deux nodalités. La première, stable, se structure autour

du *Patronat* et du Département d'Economie de la *Generalitat* de Catalogne. La seconde, mouvante, s'établit alternativement autour du SIVPC et des Conseil Général et Conseil Régional. Cette instabilité est due aux grandes différences de ressources financières et techniques séparant les membres du réseau. Les acteurs locaux sont les plus mal lotis, surtout en ce qui concerne le SIVPC, du fait de l'équilibre financier précaire du syndicat. Cette situation place les acteurs locaux dans un état de dépendance accrue par rapport aux acteurs départementaux et régionaux et qui les pousse à s'aligner sur les plus offrants. Dans le cas espagnol, la centralité de la *Generalitat* en Catalogne ne fait aucun doute, mais dans le cas français, la concurrence politique et le manque de hiérarchie entre les exécutifs départemental et régional renforce la cacophonie au niveau local. En outre, d'un point de vue interne, le manque de coordination entre les différents services du Conseil Régional du Languedoc-Roussillon (tourisme, affaires culturelles, patrimoine) accentue ce constat. L'effet stabilisateur exercé par la DRAC lors de la première proposition n'a pas pu se prolonger du fait de la monopolisation de l'espace d'action publique par les *leaders* territoriaux. Ainsi, ce réseau est perméable et a abouti au départ des services de l'Etat français en région à travers la marginalisation de la DRAC, de la commune d'Eynes, ex-membre du SIVPC et de l'Agence Méditerranéenne de l'Environnement, création du Conseil Régional dirigé par Jacques Blanc.

La question du partenariat horizontal est également épineuse dans la mesure où malgré la volonté affichée des acteurs locaux de fédérer les forces vives cerdanes autour de leur projet, peu d'acteurs privés ont répondu présent. Les entrepreneurs locaux autant que les associations font défaut. Sauf à considérer le SIVPC comme le prolongement d'une association type Loi 1901 formée par des amateurs spécialisés dans les traditions cerdanes et le *Patronat* comme une entité politiquement autonome vis-à-vis de la mairie de Puigcerdà malgré le lien financier reliant celui-ci à celle-là, force est de constater que le réseau de mise en œuvre reste majoritairement le fait d'acteurs travaillant pour des institutions publiques. La représentation des intérêts privés ne s'effectue donc que de façon intermédiée à travers les institutions publiques engagées et les entrepreneurs mandatés pour achever les travaux. Bien que dans ce dernier cas, nous pouvons également remarquer que chaque mandataire tend à impliquer des entrepreneurs issus du même côté de la frontière. Les échanges franco-espagnols sont donc volontairement limités.

Le caractère transfrontalier de la mise en œuvre est plus clair mais n'en est pas entièrement satisfaisant pour autant. En effet, la représentation légale du SIVPC et du

*Patronat* s'effectue à travers la présence de ce dernier, institution de droit espagnol. Dans la réalité, les interactions entre les deux structures sont bien plus limitées que ne le laisse croire le descriptif du projet et se bornent à la négociation des crédits demandés en commun et au montage du projet entre les deux conservateurs. Une fois cette tâche réalisée, chacun s'en retourne à la gestion des affaires courantes en tentant de négocier des financements avec ses propres autorités de tutelle : la DRAC et les collectivités territoriales côté français et la *Generalitat* côté espagnol. Les projets de Comité de Suivi local sont encore loin d'être réalisés et ne se baseraient de toutes façons sur aucune pratique préexistante de collaboration intensive entre les deux musées. Il s'agirait dans une large mesure d'une structure *ad hoc*.

*7.3.1.2. Un référentiel développementaliste et déstructuré*

Le référentiel au sein duquel s'inscrit la proposition INTERREG des musées de Sainte-Léocadie et Puigcerdà se rattache globalement à une vision "développementaliste" du territoire (cf. tableau 21). Il respecte ainsi l'esprit insufflé par la Commission Européenne dans la mise en œuvre des PIC (Muller, 1992 : P. 275) en insistant sur les aspects territorialisés, localisés et temporels de la politique de développement.

Néanmoins, considéré d'un point de vue empirique, de profonds conflits locaux ayant trait au fond du projet ont abouti à brouiller sa nature. Le travail de médiation est donc fragmenté. Pour commencer, il n'y a pas de consensus sur les axes stratégiques définissant la proposition INTERREG. Le rôle des institutions publiques locales par rapport à l'environnement économique cerdan est flou. Selon les membres du SIVPC, les institutions publiques locales sont censées permettre la diversification des activités touristiques et favoriser l'implantation d'activités induites ayant pour point commun la mise en valeur du patrimoine catalan. En revanche, du point de vue du *Patronat*, le but des musées de Cerdagne est avant tout de fomenter la connaissance scientifique des traditions montagnardes catalanes. Ce conflit épistémique affecte logiquement le type d'acteurs à intégrer au sein du projet et le public visé. Tournée vers le développement du tourisme de masse, l'initiative envisagée par les élus du SIVPC recherche plus particulièrement l'appui d'un public large d'entrepreneurs et de touristes. Sans se détourner de leur fonction vulgarisatrice, les membres du *Patronat* envisagent plutôt de s'orienter vers les laboratoires de sciences humaines et les autres musées régionaux.

Bien évidemment, la mission que se sont imposés les représentants du SIVPC est plus complexe à mettre en place que celle du *Patronat*, et les premiers peinent d'ailleurs à intégrer ces acteurs socio-économiques. Dans les deux cas cependant, la réussite de la mise en réseau est subordonnée à l'achèvement des travaux de réhabilitation des deux musées, préalable à l'établissement de projets d'ordre plus qualitatif comme la formation du personnel ou la définition d'un programme complémentaire.

Dans une optique analytique, la fonction idéologique de ce projet INTERREG permet de relativiser la frontière internationale et de remettre ce territoire transfrontalier au centre d'une dynamique de développement transnational endogène. Toutefois, cette mise en œuvre n'est pas dénuée d'arrière-pensées opportunistes et les fonds communautaires arrivent à point nommé afin de compléter la construction de deux musées jusque-là séparés. Bien sûr, de nouvelles valeurs promouvant la solidarité pan-catalane et le développement endogène font leur apparition et le caractère frontalier des territoires devient une ressource exploitable socialement et économiquement. Bien sûr, les normes guidant l'action publique laissent une place toujours plus importante au principe de partenariat, qui engendre à son tour de nouveaux algorithmes fondés sur les relations transfrontalières pour exploiter localement le gisement commun que représente la frontière. Bien sûr, l'image de la frontière est elle-même amenée à se modifier pour passer d'une représentation linéaire à celle d'un territoire intégré sectoriellement mais pas de façon globale. Pourtant, s'il y a accord sur ces dimensions générales du référentiel, permettant au projet de maintenir un semblant d'unité idéologique, ce sont bien deux stratégies différenciées qui sous-tendent cette proposition INTERREG. A la stratégie de pôles touristiques de développement portée par le SIVPC répond la politique promue par le *Patronat* privilégiant les musées en tant que pôles culturels (Dedieu, Genieys, 1998 : P. 103). Paradoxalement, la frontière reste donc une barrière aux échanges engageant une mobilisation collective politico-administrative, alors même que sa capacité à limiter les échanges culturels et économiques n'a jamais été aussi faible. Les fonctions décrites par Claude Raffestin (1986 : P. 3 ; 1992 : P. 157) de "*traduction*", "*régulation*", "*différenciation*" et de "*mise en relation*" sont donc activées de façon différenciée selon le secteur visé. On observe une complexification de la fonction frontalière.

### 7.3.2. Les causes de la désintégration des normes communautaires

Après avoir présenté les conséquences de la mise en œuvre, il nous faut maintenant nous pencher sur les causes ayant abouti à une telle déstructuration des pratiques communautaires au niveau local. Ce cas prouve avec certitude que la logique de diffusion des normes communautaires s'est heurtée aux interférences produites par le contexte cerdan. Le fond et la forme imposés par la Commission Européenne n'ont été que très moyennement respectés et le projet des musées de Cerdagne a même failli échouer complètement à plusieurs reprises. Nos analyses ont mis en lumière le fait que de nombreux acteurs attribuent ces vices de mise en œuvre aux facteurs contextuels d'ordre représentationnel. Pourtant, une étude plus poussée démontre que les raisons de ce semi-échec sont plutôt à chercher au niveau de la mobilisation des acteurs locaux et régionaux. En ce sens, la faible institutionnalisation des acteurs locaux fait figure de facteur aggravant (Jeffery, 2000 : P. 1).

*7.3.2.1. Des représentations peu convaincantes et contradictoires*

De nombreux acteurs succombent à la tentation d'attribuer les torts de cette mise en œuvre à des facteurs exogènes.

Nombre d'entre eux recourent à des explications de type culturaliste et insistent sur la différenciation exercée par la frontière internationale sur les Cerdans de France et d'Espagne, limitant l'entente entre Catalans autour d'un même projet. L'intégration au sein d'ensembles politico-territoriaux aux dynamiques distinctes aurait définitivement brisé le lien culturel entre des populations autrefois unies. C'est notamment le cas d'un des agents du Conseil Régional du Languedoc-Roussillon responsable du programme INTERREG III A qui perçoit la rupture imposée par la frontière comme un "*obstacle matériel et idéologique aux réalisations locales cerdanes*". Ce constat est paradoxal si l'on tient compte de la nature de la proposition INTERREG privilégiant une vision homogène de la zone transfrontalière en repoussant symboliquement les limites vers l'extérieur, non pas de la Catalogne, mais de la Cerdagne historique, conçue ici comme la quintessence de la catalanité. La présentation du projet et la thématique de la frontière comme ligne de division arbitraire renforcent cette contradiction. Il est vrai que cette mise en œuvre a parfois été limitée par les connaissances linguistiques des agents recrutés côté français, parfois incapables de communiquer avec les responsables du *Patronat* autrement qu'en français. Toutefois, depuis 2000, ces limites ont été levées et les conservateurs des deux musées sont désormais quasiment trilingues. En outre, les

acteurs locaux engagés dans cette initiative n'ont de cesse d'insister sur l'homogénéïté de ce territoire, surtout côté espagnol où l'ERC dirige maintenant Puigcerdà. En effet, les acteurs cerdans du SIVPC et du *Patronat* ont tendance à insister sur l'unité culturelle des populations montagnardes catalanes :

> "*Nous vivons tous au sein d'une entité extrêmement cohérente du point de vue géographique, culturel et économique qui est la Cerdagne. C'est pour cela que ces musées doivent pouvoir être mis en place dans une même perspective.*" (Responsable INTERREG III A du SIVPC).

Dans un cas comme dans l'autre, le caractère transfrontalier de la culture cerdane ne peut être érigé en facteur explicatif des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre.

Selon nos interlocuteurs locaux, le facteur empêchant l'établissement d'une dynamique commune est plutôt le caractère intrinsèquement individualiste des Catalans, dont la mobilisation est limitée par les chamailleries continuelles entre acteurs locaux. Sans culture de la concertation, leurs initiatives seraient condamnées à rester épisodiques, de faible ampleur et basées sur des individualités. Dans ces conditions, le passage de la coopération transfrontalière de l'espace privé à l'espace public serait une véritable gageure. Bien que très révélatrice de l'état d'esprit des participants, cette vision franco-centrée ne tient pas compte des réussites du *Patronat* lors du programme INTERREG II et, selon une logique métonymique, considère le cas particulier du SIVPC comme une règle générale (Muller, Surel, 1998). Dans les faits, il est certain que le SIVPC se trouve confronté à des tracasseries de toutes sortes dès qu'un projet implique les différentes municipalités le composant. La rupture avec la commune de Eynes en atteste. Dans une certaine mesure, les difficultés posées par la mobilisation collective sont aussi présentes côté espagnol où les élus de Puigcerdà n'ont jamais pu enclencher une dynamique de coopération avec les autres musées de la comarque. Même chose dans le cas d'INTERREG où le calcul politique des acteurs est omniprésent. Si les retombées escomptées de la coopération apparaissent suffisamment attrayantes par rapport au jeu en solitaire, alors la collaboration en est facilitée. Le caractère national n'est donc pas un facteur de diffusion/non-diffusion des directives communautaires. C'est plutôt la complémentarité des stratégies politiques qui pèse dans la balance.

L'incidence du relief est ici minimisée. Cet anti-déterminisme géographique contraste fortement avec le déterminisme culturel qui structure le discours contradictoire des acteurs locaux. Situés sur un plateau et sans contraintes géographiques limitant la mobilité, les représentants participant à la mise en œuvre n'éprouvent aucune difficulté à se rencontrer. La route menant d'une commune à l'autre étant en bon état, les acteurs cerdans insistent plutôt sur la permanence des frontières politiques, sources de tracasseries administratives et d'asymétrie fiscale, freinant l'efficacité de la mise en œuvre. Pourtant, mis à part certains points de législation très précis sur les sources de financement, la mise en commun de deux musées ne pose pas de problèmes juridiques insurmontables : les collaborations et prêts entre musées d'Etats différents relèvent d'une pratique courante dans le monde de la conservation. La non-assimilation des règles communautaires au niveau local est donc plutôt le fait de dynamiques politiques contradictoires entre *leaders* locaux et régionaux.

La complémentarité socio-économique des deux versants de la frontière pose également un problème d'interprétation. Les acteurs locaux reconnaissent volontiers l'intérêt commun des agglomérations cerdanes à promouvoir le développement local. Pourtant, certains acteurs cerdans périphériques à la mise en œuvre (notamment les responsables du musée de Eynes) avertissent que les municipalités françaises, se sont positionnées depuis de nombreuses années sur les mêmes créneaux de développement que les municipalités espagnoles. La concurrence pour l'accueil de randonneurs l'été et de skieurs l'hiver semble opposer les deux versants de la Cerdagne. Cette concurrence globale pourrait être l'un des facteurs explicatifs des déboires rencontrés par les musées. En fait, le caractère complémentaire des musées fait débat. En effet, la gestion autarcique des dernières années a permis bon an mal an d'établir deux centres culturels des deux côtés de la frontière dont le fonctionnement reste pour l'instant assez largement déconnectés des enjeux touristiques globaux. Ces deux structures ne se concurrencent pas pour autant. La frontière internationale continue à exercer une séparation protectrice limitant les flux de visiteurs "étrangers" dans chacun des deux musées. La langue reste le principal obstacle limitant la mobilité et la création d'un espace public transfrontalier (Argul, Bray, Harguindéguy, 2005 : P. 124). La non-complémentarité des musées présentée par les acteurs des municipalités cerdanes externes au SIVPC et au *Patronat*, ou même la complémentarité entre musées présentée par les élus du SIVPC sont donc des concepts retravaillés ne reflétant pas la réalité mais plutôt un vœu politique pour l'avenir. En ce sens, pour les élus locaux, les musées sont

une projection idéalisée de ce que devraient être les relations catalanes Nord-Sud. Les stratégies d'acteurs sont donc un facteur d'européanisation plus puissant que les relations socio-économiques entre territoires, qui n'ont aucun effet mécanique sur l'issue de la mise en œuvre.

Le coût, la faisabilité technique et l'ampleur, en un mot la nature du projet des musées de Cerdagne, sont aussi évoqués par les agents du Conseil Général des Pyrénées-Orientales en tant qu'arguments explicatifs des difficultés rencontrées durant la mise en œuvre. Le fond du projet n'étant lui-même pas très clair, ce dernier aurait été voué à l'échec dès le départ. Ainsi s'agit-il de musées de la frontière de type transfrontalier ou de musées sur la frontière mais divisées par celle-ci ? Le concept de "*synergies transfrontalières*" présenté dans la fiche descriptive des musées aux autorités du Comité de Pré-Programmation souffre également de ce manque de précision (Patronat, SIVPC, 2003). S'agit-il d'une synergie limitée aux musées ou d'une synergie globale entre populations locales ? Dans ces conditions, il est logique que la somme demandée lors de la première proposition (1,87 million d'Euros) ait été refusée. Sur la forme, la limitation des coûts lors de la deuxième proposition transformait ce projet en une initiative de plus faible proportion, mais relativement chère pour un programme tel qu'INTERREG III A. Ce décalage aurait mécaniquement provoqué le retrait des services de l'Etat français en faveur de l'implication des collectivités territoriales françaises et espagnoles qui ont du maintenir financièrement le projet des musées. Pour intéressants qu'ils soient, ces arguments ne vont pas au fond du problème. En fait, il n'existe pas de projets ratés en soi. Le manque de rigueur dans la définition des objectifs est avant tout dû au manque de coordination entre acteurs locaux qui ont voulu aller trop vite en besogne afin d'achever leurs musées grâce aux fonds communautaires. Le recours exclusif aux collectivités territoriales, avec le risque que cela comportait en terme de conflits politiques interpersonnels, fut provoqué par le décalage entre les buts ambitieux et le manque de moyens locaux pour atteindre ces buts. Dans ces conditions, les acteurs cerdans se mettaient à la merci des luttes périphériques entre *leaders* territoriaux français, sans même l'appui des services de l'Etat français, pourtant seuls à même d'instaurer un semblant d'ordre aux côtés de la *Generalitat*.

*7.3.2.2. Les mobilisations politiques comme clefs de la mise en œuvre*

Le rôle des interactions établies lors de mise en œuvre est fondamental pour comprendre les difficultés rencontrées pendant ce processus. En particulier, l'implication des *leaders* permet d'expliquer certains aspects de la coopération entre les musées.

Au niveau partisan, selon le responsable du SIVPC, la présence d'un président de gauche au sein de cette institution et du *Patronat* n'est pas un facteur déterminant à l'heure d'établir un projet de coopération. Sans pour autant handicaper la collaboration, cette correspondance est sans effets sur le résultat de la mise en œuvre. Les différences d'opinion entre socialistes français et républicains catalanistes sont profondes et s'enracinent dans deux histoires politiques différenciées. La première formation se définit plutôt par rapport au clivage bourgeois/prolétaires dans un Etat unitaire décentralisé alors que la seconde axe son discours sur la défense des intérêts périphériques contre les intérêts centraux dans un Etat à tendance fédéraliste. La volonté décentralisatrice est patente au sein des deux formations mais de façon beaucoup plus limitée au niveau du PSF qu'en ce qui concerne l'ERC, partisane de l'indépendance des pays catalans. Dans ces conditions, la frontière politique exerce un effet séparateur limitant les coalitions partisanes transnationales (Magnus Johansson, 1998 : P. 28). Le manque de liens politiques entre *leaders* locaux ne serait pas un facteur d'européanisation locale mais bien plutôt de gestion en parallèle.

Cet argument est également utilisé sous un angle différent en insistant sur l'impact de la nature des formations politiques engagées dans la mise en œuvre sur le déroulement de celle-ci. En effet, côté espagnol, la présence des socialistes au sein du SIVPC est plutôt jugée comme un frein à l'européanisation des projets locaux. Selon le directeur du *Patronat*, la "*tradition jacobine*" du PSF est manifeste à tous les niveaux. Cette vision centrée sur les luttes de pouvoir local et régional porterait ses élus à se désintéresser des problématiques extérieures. En dépit du rôle-clef joué par les socialistes français dans l'impulsion de la politique de décentralisation, ceux-ci resteraient méfiants vis-à-vis de l'influence exercée par la Commission Européenne, préférant souvent recourir aux méthodes d'action publique classiques centrées sur les services de l'Etat. Le PSF souffrirait en outre de la comparaison avec l'ERC à laquelle est affiliée le maire de Puigcerdà, et qui témoignerait d'un engagement européen largement supérieur. *A contrario*, il est certain que l'ERC défend une vision de l'Europe basée sur la reconnaissance des différents peuples la constituant et ne s'arrêtant pas nécessairement aux frontières étatiques comme les "peuples" basque et catalan par

exemple. L'appui du maire de Puigcerdà à la coopération transfrontalière s'est opéré dès les premiers projets INTERREG, en accord avec son état-major qui voyait là une possibilité de transcender symboliquement les frontières étatiques pour relier les Catalans du Sud à ceux du Nord. Ce constat idéologique sévère oublie cependant quelques détails comme le fait que Daniel Delestre se soit toujours prononcé en faveur de l'ouverture vers le Sud ou que le Conseil Général des Pyrénées-orientales ait récemment renforcé sa cellule-Europe. Il est pourtant vrai que du point de vue de la pratique, ces professions de foi se sont rarement traduites en faits concrets. On pourrait cependant en dire autant de l'ERC qui, malgré un discours radical, a rarement su concrétiser ses aspirations. Ainsi, la constitution d'un Comité de Suivi local, d'INTERREG n'a pas été honoré, en dépit du supposé volontarisme de la présidence du *Patronat*. Face aux nécessités de la *realpolitik* qu'implique le gouvernement municipal, le caractère internationaliste des partis présents n'est donc pas une variable effective.

Plus que le projet politique porté par chaque formation, c'est plutôt la complémentarité des stratégies politiques qui fait office de facteur explicatif des difficultés rencontrées pour mettre en œuvre un projet local selon les normes communautaires. Dans un premier temps, il est clair que les municipalités engagées dans le programme INTERREG III A avaient un besoin commun. Sur un plan matériel, la manne communautaire était censée permettre rénover les deux musées à moindre coût de façon partiellement opportuniste en attirant si possible un afflux de nouveaux visiteurs attirés par le caractère transfrontalier de ce projet. Sur un plan purement politique, ces musées octroyaient un vernis symbolique de post-modernité et de dynamisme aux promoteurs de la coopération, les présidents du SIVPC et du *Patronat*. Pour la mairie de Puigcerdà, îlot républicain catalaniste au milieu d'une province dirigée par la CiU, il y a un grand intérêt à démontrer la capacité de sa formation à dépasser les frontières étatiques afin de justifier un discours pan-catalaniste revendicatif, mais seulement sur un plan symbolique. En effet, l'ERC en tant que parti longtemps resté une formation anti-système (contre la monarchie parlementaire comme son nom l'indique) est en train de faire l'apprentissage du gouvernement municipal et autonomique, ce qui implique de modérer ses activités et à se plier aux nécessités de la *realpolitik*. En l'occurrence, il s'agit d'aider les porteurs français à récupérer les dotations promises par les collectivités territoriales de Pyrénées-Orientales et du Languedoc-Roussillon, sans lesquelles l'ensemble de la mise en œuvre serait bloqué. Côté français, le président du SIVPC a tout intérêt à maintenir le *statu-quo* politique et à

s'en tenir à une politique de façade se limitant à récupérer des fonds européens sans pour autant chercher à modifier le tracé ou la symbolique de la frontière. Le SIVPC est en effet constitué de plusieurs tendances politiques (majoritairement l'UMP, l'UDF et le PSF) ayant finalement trouvé un certain équilibre grâce aux efforts de conciliation effectués par Daniel Delestre, maire d'Osséja. En 2002, cette pluralité a permis de convaincre à la fois le président du Conseil Général et celui du Conseil Régional de participer au financement des musées. Il n'y a donc pas lieu de modifier cette stabilité.

L'influence du type de *leadership* sur la coopération renforce cette démonstration. Malgré le dynamisme insufflé par le *leader* espagnol, le processus d'européanisation se heurte aux luttes de pouvoir entre participants français. D'un point de vue analytique, les deux principaux *leaders* locaux du projet de coopération sont les présidents du *Patronat* et du SIVPC qui se rattachent à deux idéaux-types de *leadership* : "*transformationnel*" dans le premier cas et "*transactionnel*" dans le second (Bailey, 1971; Burns, 1978 : P. 510). Deux *leaders* qui, comme nous l'avons vu, ont tendance à agir de façon autonome plutôt que de concert, accentuant ainsi la fragilité des relations transfrontalières locales. Le choix de Joan Carretero i Grau en tant que chef de file de la mise en œuvre a été autant conditionné par le rejet du SIVPC que par les caractéristiques intrinsèques du maire de Puigcerdà. D'une part, l'ERC est traditionnellement beaucoup plus ouverte à la coopération internationale que les partis français, en particulier envers les territoires catalanophones. D'autre part, son action locale est limitée par sa faible consolidation aux niveaux municipal et provincial, traditionnellement dominés par la CiU. Elu en 1995, Joan Carretero i Grau souffre de son isolement politique jusqu'en 2003, année de l'élection du *tripartit* à la présidence de la *Generalitat*. Rentré précocément dans les rangs de l'ERC en tant que militant, puis longtemps resté dans l'opposition municipale à la CiU, le nouveau maire de Puigcerdà est à la tête d'une équipe de "fidèles" qui partagent son engagement pour le développement global de la Cerdagne, entendue au sens transfrontalier du terme. En effet, en tant que gestionnaire de l'hôpital de Puigcerdà, il a été en première ligne des accords de rapprochement entre Nord et Sud. Cet engagement personnel, conjugué à la pression exercée par son état-major régional et à son isolement vis-à-vis des réseaux notabiliaires régionaux le porte à investir de nouvelles formes d'action publique et à transgresser symboliquement les frontières administratives espagnoles comme lors du projet INTERREG II élaboré en partenariat avec la partie française où il était déjà chef de file. Cet investissement vise également à poser des options sur les futurs postes

politiques qui ne manqueront pas de se libérer au sein du Gouvernement catalan pour récompenser les cadres de l'ERC. Cependant, à la différence de la mise en œuvre du programme INTERREG précédent, il lui faut maintenant tenir compte de l'avancement du projet côté français et modérer son action pour composer avec les éventuels co-financeurs du SIVPC. Justement, le président du SIVPC est beaucoup plus porté à assumer son rôle de notable à travers des pratiques exclusivement limitées au territoire stato-national français et aux réseaux d'élus départementaux et régionaux. Gestionnaire en poste à Osséja depuis de nombreuses années, Daniel Delestre est l'un des rares élus municipaux à dépendre directement d'une formation politique stato-nationale, en l'occurrence le PSF. Membre du Parti Socialiste et très lié au député de sa circonscription et au président du Conseil Général, Daniel Delestre a réussi le tour de force de faire redémarrer le SIVPC en s'érigeant en tant que conciliateur local. Partisan d'un recentrage sectoriel de l'association sur le développement culturel et touristique au détriment des projets multimédias envisagés précédemment, il a coutume de s'entourer de "mercenaires" venant ponctuellement supporter son action, comme la cellule Europe du Conseil Général des Pyrénées-Orientales, même si c'est de façon plus symbolique que concrète. Cette inscription partisane a ses avantages en le plaçant directement sous la coupe du président du Conseil Général, co-financeur du projet des musées de Cerdagne. Elle a aussi ses inconvénients en introduisant la lutte entre les conseils général et régional au cœur de la coopération entre musées cerdans, facteur reléguant la nécessité d'adopter localement les normes communautaires de mise en œuvre d'INTERREG III A à un plan secondaire.

Ces traits constitutifs se retrouvent également au niveau des équipes de techniciens entourant les présidents du SIVPC et du *Patronat*. Peu nombreux, peu rôdés aux mécanismes des demandes de fonds communautaires et peu entraînés à évoluer au sein d'un environnement multiculturel, ces techniciens disposent de peu de ressources financières et informationnelles propres. Ces caractéristiques limitent d'autant les possibilités d'adopter les directives communautaires de façon satisfaisante. En l'absence d'une réelle inscription au sein de réseaux transversaux de techniciens, la gestion à court-terme prédomine. Le groupe formé autour du conservateur du Musée de Cerdagne dépend des financements et des informations du Conseil Général et du Conseil Régional, et dans une moindre mesure de la DRAC. En revanche, les membres du Musée Cerdan profitent au moins des stages informatifs sur INTERREG III A organisés par les deux grandes associations de représentation des intérêts des entités municipales

et provinciales de Catalogne : l'*Associació Catalana de Municipis* et la *Federació de Municipis de Catalunya*. Dans le cadre d'INTERREG III A, ces deux associations et la *Generalitat* s'accordent d'abord au sein de la Commission du Gouvernement Local de Catalogne, qui est un organe paritaire concentrant entités locales et agents de la *Generalitat*. En outre, les techniciens du Département de l'Economie de la *Generalitat* proposent également un service d'assistance au montage de projets INTERREG ce qui témoigne de son engagement en faveur du développement territorial des entités territoriales, quelque soit la couleur politique locale. Etant donné le cadre juridique d'INTERREG III A, ces efforts ne sont cependant pas suffisants pour permettre de mener à bien la mise en œuvre en fonction des règles communautaires. La nécessité d'entretenir un partenaire côté français, largement dépendants des conflits périphériques, limite la bonne marche de l'ensemble de la mise en œuvre.

Dans les deux cas, c'est bien la perméabilité des enjeux locaux par rapport aux acteurs départementaux et régionaux qui caractérise le projet de coopération et qui détermine l'issue de la mise en œuvre. Côté français, comme nous le précisions, les appuis politiques du président du SIVPC reposent directement sur la présence des socialistes au niveau départemental. Or, dans le contexte s'étalant des élections régionales de 1998 à celles de 2003, ces appuis ont été constamment sapés par les élus proches du président du Conseil Régional, notamment le maire de Perpignan et le chef de l'opposition au sein de l'Assemblée départementale. La récupération du projet de musées transfrontaliers par les présidents des exécutifs du département et de la région a été l'enjeu d'une phase de marchandage durant laquelle les membres du SIVPC, de sensibilités politiques différentes, se sont rangés tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, en fonction des offres qui leur étaient présentées. Dans ce contexte, l'absence des services de l'Etat au sein du budget de la deuxième version du projet n'est pas fortuite puisque ceux-ci ont préféré "*attendre et voir*", selon les termes du responsable INTERREG III du SGAR Languedoc-Roussillon, plutôt que se laisser impliquer directement dans les conflits opposant le personnel politique de la région. Spécialisés dans la gestion de l'objectif 2, les agents du SGAR n'ont pas souhaité s'impliquer dans une situation politique si complexe pour un budget aussi dérisoire. Tout aussi perméable mais moins sujet à la fragmentation, le *Patronat* a fait preuve de sa solidité malgré la composition pluripartisane qui le caractérise. Là encore, selon une logique éprouvée depuis les années quatre-vingt-dix, le poids de la *Generalitat* a été prépondérant au niveau des affaires locales, surtout en matière de coopération transfrontalière. Fidèle à sa stratégie

de paradiplomatie consistant à mettre à l'épreuve la souveraineté extérieure du Ministère des Affaires Etrangères du Gouvernement espagnol, la *Generalitat* génère directement elle-même ou promeut fortement tous les projets INTERREG proposés par des opérateurs catalans, quelle que soit leur couleur politique (Paquin, 2002 : P. 57 ; Kukawka, 1996 : P. 91). Néanmoins, cette impulsion est ici insuffisante malgré le double-jeu du Gouvernement catalan consistant à établir une alliance "politique" entre son Secrétariat des Affaires Extérieures et le Conseil Régional d'une part et une alliance "technicienne" entre son Département de l'Economie et le Conseil Général d'autre part. En l'absence d'une forte dynamique institutionnelle transfrontalière au niveau local, cet appui ne profite qu'au *Patronat* qui reste lui-même dépendant de l'issue de la coopération côté français. En revanche, tant en France qu'en Espagne, la pression exercée par la Commission sur les acteurs locaux pour que ceux-ci adoptent ses directives est quasiment nulle. Cette pression ne s'effectue que par documents officiels interposés sans que le moindre contact inter-personnel soit engagé. Les apparitions du délégué du Service INTERREG III A France-Espagne de la DG Regio se sont limitées à quelques réunions du Comité Territorial de Programmation. De plus, cette participation a pris la forme d'une observation des acteurs régionaux et locaux sans qu'aucune contrainte ne soit imposée. Dans ces conditions, les porteurs de projet ont donc agi selon la méthode la plus simple, consistant à composer avec des forces politiques territoriales périphériques fragmentées.

#### *7.3.2.3. Une institutionnalisation manquée rendant les acteurs locaux dépendant des dynamiques périphériques*

L'un des aspects primordiaux du projet de coopération des musées de Cerdagne est la constitution d'une entité commune transfrontalière permettant de gérer à terme la collaboration entre les deux musées. Etant donnés les problèmes de mise en œuvre rencontrés, cette structure n'est pour l'instant qu'un vœu pieu. En outre, les acteurs locaux n'ont pas réussi à établir un Comité de Suivi local réunissant les différents intérêts en présence avant et pendant la phase de mise en œuvre. Ce processus s'est donc effectué à travers la figure juridique espagnole du *Patronat* et d'arrangements franco-espagnols établis sur une base individuelle en marge de la représentation du chef de file. Cette configuration institutionnelle a conditionné négativement la mise en œuvre du projet de mise en réseau des musées de Sainte-Léocadie et Puigcerdà. Les

caractéristiques du chef de file sont d'être une structure locale, non commune aux deux versants, reconnue légalement mais non spécifiquement transfrontalière.

Premièrement, le *Patronat* est une structure locale née des besoins imposés par la gestion du Musée Cerdan. Ne rentrant ni dans la catégorie des musées comarcaux, ni dans celles des musées régionaux, le Musée Cerdan est officiellement un musée municipal. Cela dit, son rayonnement dépasse largement les limites de Puigcerdà. La composition du *Patronat*, mêlant partenaires comarcaux et municipaux sous la direction du maire de Puigcerdà reflète cette situation. Il s'agit dans tous les cas d'une institution définie en fonction des besoins locaux et non imposée par des partenaires extérieurs.

Deuxièmement, ni sa structure décisionnelle, ni la pratique insufflée par la mise en œuvre du projet INTERREG, n'ont permis de transformer le *Patronat* en agence transfrontalière agissant sociologiquement au nom des deux versants de la frontière. Bien au contraire, derrière le paravent juridique du titre de chef de file se cache une pratique largement parallèle du SIVPC et du *Patronat*. Les quelques réunions célébrées entre ces deux pôles se sont effectuées sur une base individuelle et sporadique. Les élus locaux n'y ont été associés que tardivement et seulement à titre informatif. Pour le reste, chaque structure s'est concentrée sur ses propres stratégies et s'est contentée de juxtaposer ses demandes de subvention sans réels aménagements.

Troisièmement, le statut de *Patronat* est reconnu comme une organisation légitime en Espagne mais pas en France. Le choix du *Patronat* représentait cependant l'option la "moins mauvaise" pour les acteurs locaux puisqu'elle permettait d'éviter les blocages politiques survenus côté français et assurait les porteurs cerdans du soutien de la *Generalitat*. Proche du statut de *consorcio*, la forme juridique de *patronat* n'a jusqu'à présent pas été exploitée en tant que cadre institutionnel transfrontalier (Rivero Ysern, 1993).

Enfin, bien qu'il s'agisse de la structure la plus à même de mener la mise en œuvre du projet de musées de Cerdagne, le *Patronat* n'en reste pas moins attaché à la gestion d'un musée municipal espagnol. Son budget, mais également ses membres, ainsi que ceux composant la direction du Musée Cerdan se focalisent prioritairement sur les affaires courantes, c'est-à-dire les affaires communales et comarcales pour les élus et les demandes de subvention à la *Generalitat*, l'organisation de la collection et la gestion du personnel pour les techniciens du musée. La mise en œuvre de la proposition INTERREG III A est venue quelque peu déstabiliser ces routines en imposant de nombreux efforts pour un résultat final plutôt décevant.

Ces caractéristiques ont influé sur la porosité des interactions locales en consolidant la dépendance des acteurs cerdans vis-à-vis des acteurs départementaux et régionaux. La fragilité intrinsèque de la collaboration au niveau local n'a pu être compensée par l'établissement d'une structure solide à l'épreuve des conflits périphériques.

### 7.4. Conclusion partielle

L'analyse de la traduction du programme INTERREG III A en Cerdagne à travers la mise en œuvre du projet de mise en réseau des musées de Sainte-Léocadie et Puigcerdà soulève deux réflexions.

En premier lieu et dans une perspective ascendante, le territoire d'application du programme INTERREG se caractérise par un paradoxe. Bien que tous les éléments socio-économiques semblent *a priori* réunis et que certains projets d'envergure aient pu être établis par ailleurs, les musées de Cerdagne peinent à collaborer entre eux.

En second lieu, il apparaît d'un point de vue descendant que la mise en œuvre du programme INTERREG III A est conditionnée par ce contexte peu porteur. En effet, d'une part le principe de partenariat vertical, horizontal et transnational imposé par la Commission Européenne n'a pas été respecté. D'autre part, les dimensions territorialisée, localisée et endogène des fonds structurels ont été réinterprétées de façons différentes par les partenaires français et espagnols sans qu'il soit possible d'établir une conception commune. Au-delà des explications en termes culturels, les divisions politiques locales se sont surajoutées aux conflits entre acteurs régionaux côté français. Malgré les incitations financières et techniques du Gouvernement autonome catalan, le chef de file espagnol n'a pas pu instituer une collaboration de fait et s'est contenté d'une coopération de principe. Cette configuration a été renforcée par la faible institutionnalisation des acteurs locaux, les rendant ainsi vulnérables aux interventions périphériques.

***

Le cas de la mise en œuvre du projet de musées de Cerdagne démontre par la négative l'importance des conditions locales dans le processus de diffusion des normes communautaires et valide ainsi notre contre-hypothèse. Le territoire agit à la manière

d'un filtre opaque rendant difficile la pénétration de nouveaux modes de faire et de penser l'action publique. En particulier, les carences en matière d'institutionnalisation des intérêts locaux ont fortement conditionné le non-respect des règles définies par la Commission Européenne en matière de fonds structurels. Au vu des difficultés à établir un enjeu transfrontalier commun franco-espagnol (ne parlons même pas d'institutionnalisation), la frontière internationale ressort clairement renforcée de cette mise en œuvre, tant en ce qui concerne ses dimensions sociales, économiques que politiques, alors même que les échanges transfrontaliers inter-personnels n'ont jamais été aussi simplifiés. Après l'analyse de ces trois cas, reste maintenant à dépasser le caractère particulier pour identifier les constantes générales influant sur la mise en œuvre.

# 8. INTERREG III A dans une perspective comparatiste : effets et causes des différents modèles de mise en œuvre

> *"Au départ, l'art du puzzle semble un art bref, un art mince, tout entier contenu dans un maigre enseignement de la Gestalt-theorie.* [Mais] *l'élément ne précède pas l'ensemble, il n'est ni plus immédiat ni plus ancien, ce ne sont pas les éléments qui déterminent l'ensemble mais l'ensemble qui détermine les éléments."*
>
> Georges Perec, *La vie, mode d'emploi.*

Après la phase de présentation des études de cas, l'heure est venue de comparer ces dernières afin de contraster les résultats obtenus séparément. L'influence du contexte sur la diffusion des méthodes communautaires étant désormais un fait établi, il nous reste à identifier à quel(s) niveau(x) se situe(nt) les facteurs intervenants et à hiérarchiser ces derniers.

Malgré les biais pouvant rentrer en compte au niveau du choix des cas, éventuellement insuffisamment représentatifs, nous utilisons ici la méthode comparative de la différence, aussi appelée "*méthode des cas les plus semblables*" (Przeworski, Teune, 1970 : P. 17 ; Lane, Ersson, 1994 : P. 102). En effet, nos trois cas présentent un grand nombre de caractéristiques communes. Leur situation géographique le long de la chaîne des Pyrénées, leur proximité en dépit de la présence de la frontière internationale, leur participation à la première phase du programme INTERREG III A en font des cas sinon semblables, du moins comparables dans une perspective synchronique (Bartolini, 1993 : P. 131). Ainsi, le résultat de la mise en œuvre d'INTERREG diffère d'un cas à l'autre. A l'Ouest, l'adaptation locale est le reflet fidèle des directives de la Commission Européenne ; au Centre des Pyrénées, la mise en œuvre subit des ajustements conséquents ; à l'Est, la mise en place d'INTERREG s'effectue

dans des dimensions limitées. Les différences enregistrées sont logiquement dues aux variables contextuelles qui différencient ces trois cas. Mais la logique de l'inférence ne s'arrête pas là, puisqu'une fois isolées, les causes doivent être hiérarchisées. Cette phase est complexe dans la mesure où l'intrication des causes propres à chaque contexte rend difficile la désignation d'un facteur indépendamment du reste. Il s'agit néanmoins d'un travail nécessaire afin de définir les variables qui agissent en première et en dernière instance et améliorer ainsi la capacité prédictive et prescriptive de notre analyse (Teune, 1978 : P. 43).

Après un court rappel des résultats de la mise en œuvre du programme INTERREG III A et des dynamiques convergentes et divergentes apparues au niveau local, nous comparerons les variables ayant affecté ce processus afin d'en isoler les éléments les plus notoires.

## 8.1. Trois modèles de mise en œuvre

La traduction du programme INTERREG III A s'est effectuée de façon différenciée au sein des trois territoires sélectionnés. Tant sur la forme que du fond, cette mise en œuvre s'est révélée être un processus protéiforme. Indépendamment du constat subjectif de réussite ou d'échec tiré par les acteurs impliqués, il est clair que le respect des adaptations locales par rapport au modèle défini par la Commission Européenne a varié du tout au tout : à l'adaptation fidèle du modèle communautaire réalisée par le Consorcio Bidasoa-Txingudi, répondent les nombreux aménagements introduits par la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie et l'inadaptation totale réalisée par le *Patronat* du Musée Cerdan.

### 8.1.1. Trois réseaux différemment intégrés

Le modèle canonique défini en début de programme par la Commission Européenne impose de respecter le principe de partenariat sur trois dimensions : des acteurs de différents niveaux doivent être intégrés selon une logique de subsidiarité (dimension verticale), des acteurs privés doivent collaborer avec des acteurs publics (dimension horizontale) et des acteurs français et espagnols doivent mener la coopération de front (dimension transnationale) (Commission Européenne, 2000).

La proximité vis-à-vis des règles communautaires et le degré d'intégration des acteurs impliqués peuvent être analysés et comparés à travers le modèle de réseau d'action publique défini par Roderick Rhodes et David Marsh (1992 : P. 1 ; Marsh, 1998 : P. 3) (cf. tableau 20). Alors que le réseau de mise en œuvre établi à l'Ouest des Pyrénées se rapproche de l'idéal-type fortement intégré de "*communauté de politique publique*", celui de la zone centrale en reste au niveau du "*réseau professionnel*". Le cas de la coopération à l'Est de la chaîne est le moins intégré des trois et rentre dans le cadre d'un "*réseau par question*".

La dimension verticale partenariale et subsidiaire est respectée différemment en fonction des cas, même si les représentants de la DG Regio ne participent à aucune mise en œuvre. Dans le cas prenant place à l'Ouest des Pyrénées, on trouve effectivement des acteurs de différents niveaux impliqués ; principalement le Gouvernement basque et ses antennes éducatives et les exécutifs départemental et régional français. Dans le cas situé au Centre, cette implication formelle est également respectée. De nombreuses institutions locales, régionales et étatiques défendant les intérêts touristiques et environnementaux sont mobilisées aux côtés des services de l'Etat français et des conseils général et régional. Le troisième cas n'est pas en reste puisque y sont successivement mobilisés les services culturels de l'Etat français en région, le Conseil Général des Pyrénées-Orientales, le Conseil Régional du Languedoc-Roussillon et l'Agence Méditerranéenne de l'Environnement et la *Generalitat* de Catalogne. Mais au-delà de l'aspect purement formel, on observe une augmentation du nombre des participants et des nodalités au fur et à mesure que le regard se déplace de l'Ouest vers l'Est. En effet, au niveau de la baie de Txingudi la polarisation des trois acteurs principaux s'effectue autour du *Consorcio*. Au Centre des Pyrénées, les services de l'Etat en région (SGAR et ODIT-France, Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées) monopolisent la mise en œuvre en pilotant la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie et les collectivités territoriales impliquées. En Cerdagne, la multiplication des acteurs est principalement due à la coexistence de deux nodalités locales, le SIVPC et le *Patronat*, qui recherchent l'appui des services de l'Etat français en région et des collectivités territoriales françaises, et de la *Generalitat* de Catalogne. Il découle de cette présentation que la variation des ressources d'un cas à l'autre influe sur la capacité d'échange interne aux réseaux et sur l'intégration de ceux-ci. L'égalité des ressources du cas situé à l'Ouest permet une circulation intense des moyens financiers et informationnels. La captation de ces ressources par les services de l'Etat au Centre des

Pyrénées a tendance à limiter les échanges du fait de la concentration des ressources en un point. Enfin, les faibles ressources partagées par les acteurs français à l'Est contraste avec les grandes capacités financières et techniques de la *Generalitat*, ce qui ne signifie pas pour autant qu'une dynamique d'échanges soit à l'œuvre entre les deux côtés de la frontière.

La coopération horizontale est également très variable selon les cas. Les acteurs de la baie de Txingudi sont les mieux lotis dans la mesure où l'intégration avec la société civile s'effectue en amont de la mise en œuvre à travers les commission de travail transfrontalier, et en aval de ce processus *via* l'évaluation des travaux effectués par un comité de professionnels de l'éducation sous la direction des administrations publiques compétentes. En revanche, la coopération entre Torla, Broto, Gèdre et Gavarnie ne laisse aucun espace d'expression aux acteurs privés, sauf en tant qu'exécutants pour le compte d'une institution publique. Dans ce cas précis, on observe une volonté forte de mener la mise en œuvre d'INTERREG III A de façon bureaucratique en délimitant un espace d'action publique où l'administration centrale définit à la fois les questions et les réponses. Paradoxalement, si les acteurs cerdans souhaitent eux intéresser la société civile à leur projet, ils n'arrivent pas pour autant à attirer des acteurs privés autrement qu'indirectement et en amont à travers le SIVPC ou le *Patronat*.

Enfin, la question du partenariat transnational est la plus complexe. Encore une fois, l'intégration la plus complète de ce principe est le fait du *Consorcio* Bidasoa-Txingudi dont les membres collaborent sur une base franco-espagnole dès la phase de préparation du projet de mallette pédagogique au sein des commissions de travail transfrontalier. La mise en œuvre est également transfrontalière grâce au travail réalisé par Zoocreative et Maîtres du Rêve pour le compte de l'agence Bidasoa-Activa, mandatée par le Conseil Directeur du *Consorcio*. Enfin, la vérification du contenu des valises pédagogiques par les services éducatifs des gouvernements basque et français répond également à cette logique. La collaboration transfrontalière est plus limitée entre la Bigorre et l'Aragon puisque elle s'effectue de manière régulière à chaque phase de validation de la mise en œuvre mais au sein d'un Comité de Suivi franco-espagnol sans reconnaissance légale, venant compléter le travail officiel du chef de file officiel, la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie. En outre, les sociétés assurant l'étude de faisabilité sont toutes françaises. Cette dimension est encore plus étroite en Cerdagne où seule l'étape de discussion préliminaire a fait l'objet de rencontres individuelles entre les

conservateurs des deux musées, épaulés par quelques élus. Pour le reste, chaque acteur mène sa partie du projet en quasi-autarcie.

### 8.1.2. Deux référentiels différenciés

La comparaison des interactions établies à l'occasion de la mise en œuvre du programme INTERREG III A peut être utilement complétée par une analyse des référentiels ayant structuré l'action des acteurs impliqués, et ce, afin de "*réintégrer la question du sens dans les réseaux d'action publique*" (Smith, 1995c : P. 109). Deux espaces de sens sont établis avec plus ou moins de succès (cf. tableau 21).

Le premier est un référentiel de type "modernisateur", reprenant les éléments constitutifs des politiques territoriales étatiques de l'après Deuxième Guerre Mondiale. Le développement y est envisagé comme la conjonction de trois éléments guidant l'action publique : la nécessité d'une action sectorielle, descendante et privilégiant les infrastructures. Ce référentiel guide l'action entreprise par les acteurs bigourdans et aragonais. Le second référentiel, mobilisé par les acteurs basques et cerdans, promeut une vision "développementaliste" de l'action publique territoriale à travers des pratiques apparues à partir des années soixante-dix et promues à l'échelle communautaire par la Commission Européenne (Muller, 1996 : P. 299). Il s'agit alors d'envisager le développement d'un point de vue global au niveau du territoire, localisé en privilégiant les ressources endogènes, et temporel par des investissements soutenables de long-terme.

Ces différences idéologiques impliquent des distinctions méthodologiques importantes. Ainsi, le rôle des institutions publiques n'est pas envisagé de la même manière. A la conception d'un Etat maître d'œuvre portée par les acteurs des Pyrénées centrales s'oppose celle de collectivités publiques accompagnant les forces vives du territoire en Txingudi et en Cerdagne, même si dans le cas des musées de Cerdagne, ces forces vives ne sont pour l'instant qu'une vue de l'esprit. En contrepartie, les acteurs privés sont mobilisés comme des prestataires de service au sein du projet d'étude de liaison téléportée, et comme des partenaires légitimes lors de la mise en œuvre des mallettes pédagogiques et de la mise en réseau des musées de Cerdagne. A la vision quantitative du développement défendue par les agents de la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie s'oppose également la conception plus qualitative du *Consorcio* et du *Patronat*. Les infrastructures sont les clés de la réussite dans le cas des

acteurs bigourdans et aragonais, alors que le développement ne peut s'effectuer que par de petits projets consistant à former et à mettre en réseau les acteurs locaux dans les cas basque et catalan.

En fin de compte ce sont bien deux conceptions téléologiques qui se confrontent ici. Dans tous les cas, cette mise en œuvre accentue la modification des valeurs sous-tendant l'action publique et fait apparaître les deux dimensions principales de la coopération transfrontalière. Dans une optique kantienne, le rapprochement entre les peuples devient une priorité. D'un point de vue utilitariste, le développement économique passe désormais par la coopération avec l'autre côté de la frontière (Anderson, 1983 : P. 1). Ces valeurs influent sur les normes à mettre en œuvre pour favoriser le développement local. La mise en valeur du patrimoine frontalier commun devient un exercice obligé pour tous. Par contre, les algorithmes concrets tirés de ces valeurs et normes divergent d'un cas à l'autre. L'accord sur les fins n'est pas un accord sur les moyens. Ainsi, en Bigorre et dans le Haut Aragon la mise en œuvre du projet d'étude de liaison téléportée s'effectue par recours aux services de l'Etat, seuls à mêmes de disposer des ressources nécessaires à une telle entreprise. Au Pays Basque et en Cerdagne, les acteurs locaux envisagent plutôt de s'en tenir à une stratégie d'exploitation des ressources locales localisée. Si cette stratégie est payante en Txingudi, les acteurs cerdans n'arrivent pas à dépasser leurs divergences d'opinion sur la manière d'appliquer les objectifs fixés.

Les acteurs aragonais et bigourdans, à travers leur stratégie de désenclavement infrastructurel, ont établi une image commune de la frontière en tant que ligne de séparation rigide mais dont le franchissement est possible grâce aux efforts de l'Etat. La croissance de la fonction de "*mise en relation*" de la frontière reste concurrencée par les fonctions classiques de "*régulation*", "*différenciation*" et de "*traduction*" (Raffestin (1986 : P. 3 ; 1992 : P. 157). Cette image est le reflet inversé des représentations de la frontière portée par les acteurs de la baie de Txingudi, tête de pont entre deux territoires différenciés, où elle apparaît comme un lien entre les populations locales. La fonction de "*mise en relation*" tend à prendre le pas sur les autres fonctions, sans que celles-ci disparaissent pour autant. Mais alors que dans le cas du *Consorcio* ce lien est de nature globale, il reste fortement sectorialisé au milieu de la culture en ce qui concerne les acteurs cerdans et leur volonté de mise en place de pôles touristiques et culturels. La frontière reste une barrière politico-administrative aux projets de grande ampleur, mais pas aux relations inter-personnelles. Les "*effets-frontières*" mis en évidence par les économistes et politologues régionaux apparaissent ici avec clarté. La frontière est une

ressource en même temps qu'elle exerce une contrainte. Elle permet en tout cas d'accroître le champ des stratégies politiques des élus locaux en mettant à leur disposition une interface en même temps qu'une ligne protectrice (Ratti, 1995 : P. 65). Dépassée, déplacée, ou respectée, la frontière reste incontournable.

Comme nous l'annoncions précédemment, ces représentations ne sont le fruit d'aucune transcendance et sont apparues à travers un processus d'intermédiation de l'action publique communautaire effectuée par les facteurs caractérisant le contexte propre aux trois cas sélectionnés.

## 8.2. Le poids des éléments contextuels d'un point de vue comparatiste

L'analyse des facteurs territoriaux et leur comparaison est indispensable à la compréhension des résultats obtenus au terme de la mise en œuvre du programme INTERREG. En effet, si le cas basque pouvait entretenir l'illusion sur la capacité de la Commission Européenne à substituer ses propres schémas stratégiques et cognitifs à ceux déjà établis au niveau territorial, le cas de la coopération au sein de la zone centrale pyrénéenne a démontré que les variables contextuelles influaient fortement sur la logique de diffusion communautaire en canalisant les *inputs* européens à travers les manières de faire et de penser l'action publique pré-existante au niveau local. Le cas cerdan est une confirmation par la négative de la pression exercée par les facteurs territoriaux sur l'influence communautaire et de l'importance primordiale que revêt l'institutionnalisation des interactions locales dans ce processus.

### 8.2.1. Le poids limité des représentations

La plupart des acteurs participant à la mise en œuvre d'INTERREG III A évoquent spontanément l'importance des variables d'ordre représentationnel afin d'apporter une explication aux variations subies par le programme au niveau local. Parmi les différents facteurs invoqués, la culture occupe une place prépondérante, et est souvent évoquée comme un pont entre les deux bords de la frontière internationale. La réussite de la mise en œuvre d'INTERREG en Txingudi serait ainsi facilitée par les liens traditionnels unissant les deux provinces basques (Labourd et Guipúzcoa) jouxtant la Bidassoa. De par une longue tradition de coopération transfrontalière entre les deux rives, la mise en œuvre localisée d'INTERREG serait naturellement effectuée dans le respect des

standards communautaires. Même constat au Centre des Pyrénées où l'absence de traditions communes aussi fortes qu'au Pays Basque pousse les acteurs à insister sur les éléments de rupture imposés par la frontière. Ici, la carence de liens culturels historiques n'a pas permis de développer un mode de gestion transfrontalier opératoire c'est donc la présence des services étatiques qui est une garantie de l'intérêt général transfrontalier face aux replis particularistes locaux (Keating, 2001). A l'Est, c'est également la fragilité des liens culturels qui est présentée en tant qu'obstacle à la coopération. La frontière aurait durablement scindé la communauté catalane et l'intégration différenciée à deux Etats différents aurait fini par transformer les voisins catalans en étrangers. L'essentialisme qui caractérise ces positions ne résiste pas à la comparaison. Sans sombrer dans le constructivisme le plus abstrait il est clair que l'existence de liens culturels transfrontaliers traditionnels ne détermine pas l'issue des politiques de coopération. Particulièrement visible dans les Pyrénées centrales, un processus d'"*invention de tradition*" transfrontalière est à l'œuvre dans les trois cas (Hobsbawn, Ranger, 1983 : P. 13). Ces efforts de construction symbolique d'une "*communauté imaginaire*" (Anderson, 1983) à cheval sur la frontière franco-espagnole dont les frontières sont déplacées vers l'extérieur peuvent même dans certains cas faire obstacle à l'établissement de collaborations locales administratives. En effet, comme le démontre le cas basque, l'insistance des partis nationalistes radicaux à dépasser la frontière étatique en se fondant sur la solidarité culturelle transfrontalière peut être contre-productive par rapport aux partenaires frontaliers plus modérés.

Les explications culturalistes se fondent également sur les qualités propres aux "nations" coopérant le long de la frontière pyrénéenne. Le communautarisme basque est ainsi fréquemment opposé à l'individualisme occitan, et catalan[82]. Ces traits culturels favoriseraient ainsi la réussite ou l'échec des mobilisations entreprises en accentuant ou en affaiblissant la capacité organisationnelle des acteurs impliqués. Cette capacité organisationnelle s'accommoderait d'ailleurs parfaitement de l'influence communautaire en adoptant point par point les directives de la Commission Européenne. Du point de vue de la logique interne, ce raisonnement évacue pourtant certains facteurs importants comme la présence d'acteurs aragonais se présentant eux

[82] Cette division se rattache avec transparence à la différence établie par de nombreux scientifiques entre le nationalisme ethnique basque et le nationalisme civique catalan (Linz, 1985 : P. 203 ; Loyer, 1990 : P. 27 ; Conversi, 1997 ; Serrano Pascual, 1998 : P. 97).

aussi comme un mouvement organisé. En outre, il tend à considérer les communautés frontalières comme des ensembles homogènes statiques. Cette vision de l'histoire fonctionne sur une sélection restrictive des faits historiques et "évacue" ceux qui ne répondent à ce raisonnement comme les luttes entre Catalans de France et d'Espagne (Sahlins, 1998 : P. 91). Comme l'a démontré Michael Keating (2003 : P. 41) à travers la comparaison de la Galice et de la Catalogne, ces stéréotypes ne sont pas figés et peuvent être instrumentalisées dans un tout autre sens. Par exemple, l'individualisme catalan, symbolisé par la "*rauxa*" (réaction passionnelle), a aussi une facette communautariste à travers la pratique du "*pactisme*" (capacité à établir des accords). Ces lieux communs assurent une fonction de justification *a posteriori* des résultats obtenus lors de la mise en œuvre d'INTERREG. Ces raccourcis intellectuels permettent de penser la globalité à partir d'éléments partiels épars et viennent eux-mêmes alimenter les stéréotypes en place (Berting, 2001 : P. 41 ; Frank, 1999 : P. 17). Malgré l'importance des stéréotypes dans le processus de reconnaissance et d'affirmation des différences culturelles, ces derniers ne constituent en aucun cas une variable explicative cohérente pour expliquer la mise en œuvre d'une politique publique.

Le relief est également utilisé comme une variable déterminant l'issue du processus de mise en œuvre par les acteurs basques, aragonais et bigourdans. Les premiers rappellent fréquemment le caractère homogène de la conurbation formée par Hendaye, Irun et Fontarabie et qui facilite les échanges localisés. Sans nécessité d'investir dans les infrastructures de communication, ces liens favoriseraient la prise en main des crédits européens par les acteurs locaux selon une logique imprimée par la Commission Européenne pour favoriser les investissements immatériels. Les seconds justifient leur recours aux services de l'Etat et leurs objectifs infrastructurels par l'impossibilité des entités locales à dépasser les "frontières naturelles" locales. La mobilisation de ressources financières et informationnelles permettant de dépasser les barrières géographiques serait hors de portée des opérateurs locaux aragonais et bigourdans, même dotés de fonds communautaires. Dans ces conditions, il est nécessaire de recourir aux acteurs les plus à mêmes de dépasser ces contradictions : les services de l'Etat français en région. En dépit de l'apparente logique qui charpente ces raisonnements, le cas cerdan contredit partiellement ce déterminisme géographique. En effet, en Cerdagne l'influence du relief est minimisée car malgré l'absence d'obstacles naturels, le processus de mise en œuvre rencontre de nombreux problèmes d'exécution. "L'effet montagne" est contrebalancé par "l'effet frontière". Autrement dit, les aspects

politiques, sociaux et économiques de la frontière pèsent autant que sa configuration géographique. Si au-delà de certaines limites, la portée du relief est importante par rapport à la manière selon laquelle sont menées les politiques de coopération, il ne s'agit que d'un facteur secondaire en comparaison avec la capacité politique des acteurs locaux (Hassenteufel, 2000 : P. 105).

La complémentarité socio-économique des acteurs participant à la mise en œuvre est également un des éléments récurrents du discours local. Selon ce discours présent chez tous les *leaders* impliqués, les besoins complémentaires "réels" et la spécialisation des territoires participant aux projets mis en œuvre influeraient sur le résultat final du programme INTERREG selon une logique fonctionnaliste. A territoires complémentaires, projets réussis selon les règles communautaires et inversement. Ainsi, la baie de Txingudi se caractériserait par la présence d'un proto-district industriel transfrontalier avec des facilités de communication, des petites et moyennes entreprises spécialisées complémentaires et l'accès à deux marchés, qui ne demanderait qu'à être activé à travers des initiatives comme celle de la mallette pédagogique. Même chose pour la zone regroupant Gèdre, Gavarnie, Torla et Broto où les besoins socio-économiques des acteurs français complètent idéalement ceux des acteurs espagnols. Les stations de ski françaises pourraient ainsi attirer de nouveaux touristes espagnols et les hôteliers espagnols pourraient profiter d'un rallongement de la saison touristique à condition d'attirer l'attention des services de l'Etat en région afin de désenclaver la zone. En Cerdagne, la spécialisation des deux versants dans le tourisme montagnard semble accentuer la concurrence entre la partie Sud et la partie Nord et laisse augurer du pire pour la mise en réseau des musées. Or, aussi intéressante soit-elle, cette réflexion amène deux objections. La première est que deux territoires peuvent se compléter ou ne pas se compléter sur le plan socio-économique sans que les acteurs mettant en œuvre INTERREG participent de cette dynamique. Ce cas de figure reflète la situation cerdane où les deux musées ont tendance à évoluer de façon indépendante sans qu'une situation de concurrence ou de synergie apparaisse, alors même que les deux zones frontalières disposent de nombreux atouts concurrents. La seconde objection repose sur la différence entre complémentarité socio-économique et complémentarité politique. Dans les trois cas, la complémentarité ou non-complémentarité "objective" des territoires est difficile à établir avec certitude du fait de l'instrumentalisation opérée par les *leaders*, confondant volontairement ce qui est et ce qui devrait être. Dans le cas du *Consorcio*, les fortes tensions entre agriculteurs et pêcheurs français et espagnols démontrent ainsi

que l'intérêt des acteurs politiques à établir une collaboration peut transcender les oppositions réelles confrontant les territoires. Le poids des facteurs socio-économiques globaux ne remplace donc pas le volontarisme politique des acteurs. Cette capacité de transcendance tient également au fait que la coopération transfrontalière répond généralement à un agenda politique alternatif aux agendas municipaux et qui ne reflète que les secteurs de l'action publique communale susceptibles de fonctionner (ce qui n'est pas toujours le cas comme le prouve le cas des musées de Cerdagne). Cet agenda idéal est exempt de tout problème politique irrésoluble et s'en tient généralement aux marges de l'action publique municipale comme la culture, le tourisme, ou encore la formation afin de projeter une image de réussite et ne pas entamer le cœur des compétences des élus. Le reste (assainissement, transport, aide sociale, logement) reste le plus souvent attaché à l'action municipale classique.

La nature des projets sélectionnés est aussi fréquemment invoquée pour expliquer les logiques de mise en œuvre respectives. Le coût, les difficultés techniques de réalisation, l'ampleur du "public" visé détermineraient le type de mise en œuvre nécessaire. Aux "petits" projets localisés comme les mallettes pédagogiques du *Consorcio* et la mise en réseau des musées de Cerdagne nécessitant un simple appui financier de la part des collectivités territoriales, s'opposerait l'initiative de grande ampleur engagée par la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie sous l'égide des services de l'Etat. Pourtant, la simple comparaison des budgets et de la structure des financements démontre que le projet cerdan est le plus coûteux, sans pour autant engager les services de l'Etat du fait de leur désertion lors de la deuxième version de cette initiative (Smith, 2000a : P. 229). En outre, la faisabilité technique du projet arago-bigourdan ne diffère pas fondamentalement de celle du *Consorcio* : il s'agit avant tout d'un travail de prospection réalisé par des bureaux de conseil et de développement. Dans les deux cas, une participation étatique est introduite afin de contrôler la compatibilité de ces initiatives avec la légalité en vigueur : d'où d'une part la mobilisation de la Délégation de l'Inspection d'Académie du Ministère français de l'Education Nationale et des *Berritzegune* agissant pour le compte du Gouvernement basque sous couvert d'application des cadres définis par le Ministère de l'Education espagnol ; et d'autre part la présence de l'agence ODIT-France travaillant pour le SGAR et les ministères du Tourisme et de l'Environnement et le Commissariat à l'Aménagement des Pyrénées, antenne locale de la DATAR. La différence entre ces deux projets tient plutôt aux effets escomptés. Sur ce point, il est certain qu'en cas

d'aboutissement du projet de liaison téléportée, l'action des services de l'Etat serait capitale à tous les stades de la mise en œuvre du projet, alors qu'elle n'est que subsidiaire dans le cas de la réalisation des valises pédagogiques. Comme l'ont démontré Michael Keating (1999b : P. 1) et Jacques Palard (1999 : P. 657), les stratégies autonomes de coopération transfrontalière menées par les collectivités territoriales s'arrêtent généralement là où commencent les enjeux lourds et on peut gager que dans le cas d'un prolongement de l'étude de faisabilité, la monopolisation du projet par les services centraux des Etats français (et espagnol) tendrait à se renforcer.

### 8.2.2. Le rôle déterminant des acteurs et des interactions

Comme le laisse supposer l'examen des représentations gravitant autour de la mise en place d'INTERREG III A, un intense travail d'instrumentalisation est à l'œuvre dans chacun des trois cas étudiés (Majone, 1989). Le rôle des acteurs au sein des réseaux est déterminant pour expliquer les différences de résultat entre les trois territoires.

La fonction du *leadership* en particulier, occupe un poste central. L'un des aspects les plus couramment soulevés par les acteurs locaux est la correspondance entre différentes couleurs politiques d'un côté à l'autre de la frontière, facteur de solidarité partisane transnationale facilitant la mise en place d'une dynamique transfrontalière commune. De par les liens entretenus à travers la frontière, les politiciens des zones frontalières partageant la même couleur politique seraient déjà rôdés aux mécanismes des programmes tel INTERREG et favoriseraient donc l'adoption des normes communautaires au niveau local. Dans les cas basque et arago-bigourdan, tous deux menés à bien, un lien partisan existe entre les socialistes d'Hendaye et ceux d'Irun d'une part et les radicaux-socialistes de Gèdre et les socialistes de Broto d'autre part. En revanche, le seul projet INTERREG à ne pas disposer d'une telle configuration est celui des musées de Cerdagne, le plus problématique des trois, confrontant des élus socialistes français à un groupe espagnol issu de l'ERC. Cette explication séduisante souffre pourtant trois limites de taille. En premier lieu, d'autres partis participent à ces collaborations, comme le PNV en Txingudi, l'UMP à Gavarnie et le PP à Torla. Leur influence pèse également sur l'issue des interactions puisque dans les trois cas ils ont au moins la faculté d'agir en amont, au niveau de la préparation des dossiers. Ainsi, le PNV fait partie du Conseil Directeur du Consorcio, l'UMP et le PP sont présentes au sein du Comité de Suivi local du projet d'étude de liaison téléportée. Dans le cas du

PNV, un fort engagement transfrontalier interdit de passer outre son engagement ; en ce qui concerne l'UMP et le PP, partis à tendance plus centralisatrice, leur effet sur la coopération doit aussi être pris en compte. En second lieu, le lien entre des partis séparés par une frontière internationale s'avère fragile. Comme le démontrent de nombreuses études sur les fédérations transnationales de partis, l'appellation commune de formations issues d'Etats différents ne doit pas cacher les différences de sensibilité et les stratégies propres à chaque formation (Magnette, 2001 : P. 57). Les élus mobilisés dans les territoires sélectionnés n'échappent pas à cette règle. Issus d'une histoire propre et défendant des positions distinctes au sein de structures de partis différentes, ces élus n'ont pas de liens communs autres que symboliques. L'Internationale socialiste n'est qu'une instance consultative sans caractère obligatoire sur les stratégies menées au sein de chaque Etat. En troisième et dernier lieu, le cas de l'étude de faisabilité du projet de liaison téléportée nous démontre que la réussite finale d'une initiative revendiquée par les élus locaux ne signifie en aucun cas réussite par rapport aux normes imposées par la Commission Européenne. Dans le cas de l'étude de liaison téléportée, les libertés prises par rapport aux canons communautaires sont importantes et démontrent une fois encore que l'issue d'une politique publique n'est pas déterminée par le facteur partisan.

Les arguments liés aux clivages partisans sont aussi utilisés dans un autre sens. En effet, le rattachement à une formation partisane de gauche ou de tendance nationaliste infra-étatique est parfois présenté comme un élément favorisant ou non l'européanisation des pratiques locales. Ainsi, en Txingudi, les bons résultats enregistrés lors de la mise en œuvre sont mis par les autorités hendayaise et irunaise sur le compte de la présence socialiste. A Fontarabie, c'est plutôt le caractère fondamentalement pro-européen du PNV qui est mis en exergue. Idem à Gèdre où l'appartenance à la mouvance radicale-socialiste est présentée comme un facteur d'européanisation *per se* alors que précisément, les *leaders* liés à l'UMP et au PP saluent cet effort de coopération réalisé entre partis de gouvernement central. *A contrario*, en Cerdagne, la politique menée par les socialistes français est jugée plutôt sévèrement par les membres de l'ERC de Puigcerdà, alors que précisément ces derniers se présentent comme intimement liés au mouvement d'intégration européenne. L'impact des formations politiques sur l'issue d'un programme de coopération transfrontalière est difficile à évaluer. Il est vrai qu'historiquement, en France et en Espagne, le PSF reste le parti de la décentralisation entamée en 1982 et que le PSOE est la formation ayant réalisé le saut politique permettant de concrétiser le fonctionnement de l'Espagne des autonomies. De

même, le PNV et l'ERC ont su se fondre dans ce système à tendance fédérale en s'inscrivant respectivement en tant que parti dominant et parti charnière du jeu autonomique et en proclamant leur attachement aux valeurs européennes. Le PP et l'UMP sont issues de mouvances plus souverainistes mais ont également su négocier le virage de la décentralisation et de l'intégration communautaire. Cependant, il n'y a rien de mécanique dans la relation entre partis et sensibilité européenne. Les partis français, l'UMP et le PSF y compris, conservent un fond idéologique attaché aux valeurs jacobines de maintien des Etats, surtout si on les compare aux partis espagnols. Plus propice à la décentralisation que le PP, le PSOE se divise quant à lui entre un état-major centralisateur et des antennes régionales plus ou moins autonomistes. Le PNV et l'ERC sont aussi confrontés au problème du maintien d'un discours favorisant une Europe des peuples régionaux et du réalisme nécessaire à la pratique gouvernementale. Comme on peut le constater, toute tendance politique est ambivalente et se partage entre des positions théoriques assurées et une pratique opportuniste visant à profiter de la nouvelle structure d'opportunité (de Winter, 2001).

Comme nous l'évoquions précédemment, c'est plutôt la complémentarité entre stratégies politiques qui influence la mise en œuvre d'INTERREG dans le sens d'une adoption des critères communautaires ou au contraire dans le sens d'un repli sur les recettes d'action publique plus classiques. Bien entendu, les perspectives financières ouvertes par le programme INTERREG sont généralement reçues avec ferveur par les politiques locaux. Néanmoins, leurs modes d'action répondent à des *stimuli* plus profonds. Au niveau local, *les leaders* sont sujets à des pressions. Ainsi, les maires d'Hendaye, d'Irun, de Torla, de Broto et de Puigcerdà sont menacés par des *outsiders* dans leur propre circonscription. Il leur faut donc investir dans des secteurs d'action publique encore vierges afin d'augmenter leur différentiel de légitimité. Cela leur permet également de renforcer leur position au sein de leur propre parti en se plaçant en tant que futurs candidats à des postes-clefs locaux, régionaux ou stato-nationaux. Les élus de Fontarabie, de Gèdre, de Gavarnie et d'Osséja sont dans des positions politiques plus stables mais profitent également de cette dynamique pour renforcer leur position externe et interne à leur parti d'origine. Ces stratégies locales se doublent en outre de pressions partisanes périphériques puisque les états-majors respectifs de ces *leaders* poussent tous à accentuer les accords de coopération. Néanmoins, chaque configuration locale a développé son propre *modus vivendi*. Ainsi, il y a un fort intérêt à adopter les critères de mise en œuvre communautaires en Txingudi afin de renforcer la position des

élus d'Hendaye et d'Irun et conforter la stratégie régionale de dépassement des frontières étatiques insufflée par le PNV. La volonté d'être le plus efficace possible pousse plutôt les acteurs du projet central à privilégier l'action étatique et infrastructurelle : les élus français pour s'assurer du maintien de leur réélection, les élus espagnols pour renforcer leur présence municipale. Enfin, la nécessité de maintenir le *statu-quo* local et régional entre les différentes formations politiques sur le versant français de la Cerdagne favorise l'opportunisme et la récupération de fonds communautaires sans volonté réelle de pérenniser le projet transfrontalier engagé malgré les pressions de la *Generalitat*. Au-delà de l'aspect rituel de la participation à INTERREG (Abélès, 1993 : P. 55), le rôle des complémentarités stratégiques entre *leaders* frontaliers influe donc sur le fond et la forme de la mise en œuvre d'INTERREG.

L'analyse de l'impact du type de *leadership* sur le résultat de la mise en œuvre d'INTERREG va également dans le sens de cette démonstration (Morata, 1995c : P. 117). Deux idéaux-types de *leaders* ont été identifiés : d'une part les *leaders* "*transformationnels*", plus enclins à explorer de nouvelles formes d'action publique afin de compenser leurs lacunes en matière de carnet d'adresses politique ; d'autre part les *leaders* "*transactionnels*", souvent bien implantés territorialement et au centre d'un réseau notabiliaire dense. Les élus "*transformationnels*" responsables des institutions chef de file de la mise en œuvre au Pays Basque et en Catalogne partagent ainsi la caractéristique d'être relativement isolés sur leur territoire provincial. En l'absence d'appuis politiques locaux, ces élus s'investissent dans le développement territorial, envisagé d'une façon globale, à travers une troupe de "*fidèles*" partageant le même engagement local. L'investissement dans la coopération permet d'accroître leur influence locale à travers de nouveaux thèmes et de nouveaux mode d'action transnationaux proposés par la Commission Européenne (Genieys, Smith, Baraize, Faure, Négrier, 2000 : P. 103). Ils compensent ainsi leurs handicaps de départ face aux *outsiders* des partis concurrents se présentant au sein de leur propre circonscription et réaffirme leur rôle au sein de leur parti de référence. Le cas de José Antonio Santano est à cet égard particulièrement éclairant puisqu'en dépit de son jeune âge, son engagement fort dans la coopération transfrontalière a été l'un des facteurs lui permettant de devenir directeur du Département de l'Economie et du Tourisme du PSE-PSOE. Ces pratiques peuvent aussi être canalisées à travers des arrangements locaux prévoyant de laisser une plus grande marge de manœuvre aux élus de type "*transactionnels*", profitant de la

nouvelle structure d'opportunité pour renforcer les anciennes pratiques d'action publique (Sorbets, 1989 : P. 151). Ce type d'arrangements a lieu au niveau de la baie de Txingudi et en Cerdagne avec un succès variable. L'équilibre entre tendances au repli sur les recettes d'action publique classiques et l'investissement dans de nouvelles formes de gouvernance dépend de chaque contexte. Mais il est clair que le choix d'une stratégie de mise en œuvre est conditionné par les capacités politiques locales et l'option semblant la plus réaliste. Les maires de Fontarabie, Gèdre ou Osséja se rapprochent ainsi du modèle notabiliaire classique. Ces hommes politiques sont partisans d'un type d'action publique sectorialisé fondé sur la compétence de spécialistes "*mercenaires*" souvent issus d'institutions partenaires. Ils sont en outre placés au centre d'une toile d'interrelations les connectant à différents centres de pouvoir locaux, régionaux, voire stato-nationaux. Ces réseaux relient Borja Jauregui au Gouvernement basque *via* le PNV selon un schéma transversal partisan très prégnant en Espagne (Cazorla Pérez, 1995 : P. 35) et Marcel Prisse et Daniel Delestre aux élus radicaux et socialistes de leur région, à leur député respectif à l'Assemblée Nationale et aux services de l'Etat du département et de la région sur une base interpersonnelle. Notre étude a mis en exergue que les enjeux sortant de la routine de la gestion municipale transitaient généralement par ces réseaux transversaux d'élus afin de trouver des informations et/ou des sources de financement et tendent généralement à activer le réseau de connaissances qu'ils ont coutume de fréquenter (Genieys, Smith, 1998 : P. 205). Dans le cas d'INTERREG III A, ce mode de régulation non-transfrontalier est donc plaqué sur une action publique théoriquement transfrontalière. Ce mouvement implique donc à des degrés divers des acteurs périphériques dans la gestion des affaires locales, avec toutes les déviations que peut engendrer cet artifice. Dans le cas la mise en œuvre des mallettes pédagogiques, le Gouvernement basque est amené à renforcer la dynamique localisée pro-communautaire à l'œuvre. Dans le second cas, les services de l'Etat français en région tendent à escamoter les débats au profit de leur propre mode de gestion des fonds communautaires. Dans le dernier cas, la mise en œuvre locale est ouverte aux luttes entre *leaders* territoriaux français, au risque de l'implosion.

Ces *leaders* sont également entourés d'équipe de techniciens dont la fonction de gestion des mises en œuvre au jour le jour est très importante. En ce sens, la comparaison des moyens humains et financiers du *Consorcio* et Bidasoa-Activa est sans commune mesure avec celle déployée par les deux autres groupes situés au Centre et à l'Est des Pyrénées. A l'administration de gestion exercée en Txingudi s'oppose

l'administration de mission des autres cas, au caractère exceptionnel et encore expérimental. L'habitude de gérer des dossiers transfrontaliers franco-espagnols et d'évoluer au sein d'un environnement multiculturel fait des techniciens de Bidasoa-Activa une référence au niveau pyrénéen. Même si la comparaison avec les projets mis en œuvre sur des frontières plus propices à la coopération transfrontalière comme la limite germano-hollandaise lui serait probablement beaucoup moins favorable, cette agence apparaît au centre d'un ensemble de liens transpyrénéens convergents. En effet, nombreux sont les porteurs de projets INTERREG III A qui s'adressent directement à Bidasoa-Activa en cas de doute sur la légalité d'un acte transfrontalier. A une échelle plus large, le "*carnet d'adresses international*" (Smith, 1997a : P. 57) de ces agents comprend un grand nombre d'institutions françaises et espagnols, même si les critiques des agents du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques perçoivent Bidasoa-Activa comme le cheval de Troyes du Gouvernement basque dans les affaires municipales hendayaises et départementales. A un niveau inférieur, on observe également une différence entre les techniciens de la Communauté de Communes de Gèdre-Gavarnie et ceux du *Patronat*. Malgré la bonne volonté de ces agents, le nombre et la formation des techniciens de Bigorre et de Cerdagne sont limités par les ressources que leurs communes respectives engagent dans la coopération transfrontalière. En dépit des rencontres organisées par le Réseau des Agents de Développement d'Aragon et des Hautes-Pyrénées, les deux chargés de mission de la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie peinent à s'informer sur la coopération transfrontalière par leurs propres moyens. L'appui de l'agence ODIT-France est donc primordial pour eux. Même constat en ce qui concerne le conservateur du Musée Cerdan, également dépendant des quelques stages impartis par l'*Associació Catalana de Municipis* et la *Federació de Municipis de Catalunya* sous l'égide de la *Generalitat* de Catalogne. Le conservateur du Musée de Cerdagne n'a même pas accès à cette possibilité et doit se reposer sur le *Patronat* et les collectivités territoriales françaises. Les capacités techniques propres aux porteurs influent donc directement sur leur prédisposition à mener leur mise en œuvre de façon autonome ou au contraire sous l'égide d'acteurs périphériques.

L'influence des acteurs externes sur le résultat final des mises en œuvre serait en ce sens inversement proportionnelle aux capacités internes des chefs de file. Trois configurations ont été observées. Dans le cas basque, les acteurs externes sont maintenus à distance. Dans le cas arago-bigourdan les acteurs périphériques contrôlent l'ensemble de la mise en œuvre. Enfin, dans le cas cerdan, les luttes entre acteurs

externes menacent d'implosion le réseau établi autour de la mise en œuvre. Comme nous l'évoquions, la mise sous tutelle des interactions locales par les acteurs périphériques dépend de la stratégie déployée au niveau local. Ainsi, disposant de moyens conséquents pour mener de front la mise en œuvre du projet de mallettes pédagogiques, les responsables du *Consorcio* et leur équipe ont pu conserver la maîtrise du processus en n'intégrant les services du Gouvernement basque et de l'Etat français que durant la phase de contrôle. *A contrario*, d'un commun accord avec les conseils municipaux de Torla et Broto, les responsables de la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie se sont engagés à réaliser leur proposition INTERREG en recourant aux acteurs qu'ils jugeaient les plus à mêmes de les aider à mener ce projet. Etant donné la faiblesse des services des collectivités territoriales spécialisés dans la coopération transfrontalière, les services de l'Etat en région semblaient effectivement les plus compétents. Dans la même optique, les acteurs cerdans se sont également tournés vers les partenaires extérieurs les aidant à monter et à financer leur proposition. Mais si sur le versant espagnol l'appui de la *Generalitat* s'est avéré un soutien continu et constructif, les responsables du SIVPC ont subi de plein fouet les luttes personnelles menées entre *leaders* territoriaux. L'influence des acteurs périphériques est donc ambivalente, et, en fonction des stratégies propres à chacun, peut mener à l'européanisation (si une entité décentralisée est prépondérante) ou à la stato-nationalisation (si les services de l'Etat prédominent ou si les collectivités territoriales ne parviennent pas à une entente) des enjeux locaux. Une chose est sûre cependant, l'influence sur les interactions locales ne s'obtient pas simplement en co-finançant les propositions INTERREG, sans quoi, les services de l'Etat français en région et la Commission Européenne joueraient un rôle prépondérant dans nombre de mises en œuvre, ce qui n'est pas le cas. La présence des réseaux transversaux soulignée précédemment révèle ici toute son ampleur de par les ressources politiques et techniques qu'ils véhiculent. La pression exercée par le Gouvernement basque sur le projet de mallettes pédagogiques dépasse largement le montant de sa dotation financière grâce au contrôle exercé à travers les *Berritzegune* sur le résultat final et à la solidarité partisane rattachant le maire de Fontarabie à l'exécutif régional d'Euskadi. L'influence de la Délégation de l'Inspection Académique du Ministère français de l'Education Nationale s'effectue également à moindre coût. De même, le contrôle exercé par l'agence ODIT-France pour le compte du SGAR Midi-Pyrénées ne se base pas sur une part de financement supérieure à celle des collectivités territoriales. Enfin, comme le montre le cas prenant place à l'Est des Pyrénées, malgré

un financement majoritairement issu des caisses de la *Generalitat* de Catalogne, les collectivités territoriales françaises exercent également un pouvoir, d'ailleurs plutôt négatif. Si la discrétion des services étatiques espagnol et français s'explique par le rôle de trésorier d'INTERREG III A assumé par le premier et par la fonction de renfort aux projets transversaux rentrant dans le cadre de la Convention de Massif attribuée au second, la faible pression exercée par la Commission dans le sens d'une adoption locale des normes communautaires est plus difficile à expliquer (Smith, Smyrl, 1995 : P. 41). Des trois mises en œuvre analysées, le représentant officiel de la DG Regio n'a visité aucun projet. L'évaluation intermédiaire démontre d'ailleurs que ce constat peut être élargi aux autres initiatives INTERREG III A France-Espagne. La pression sur les acteurs locaux a été minimale. Celle exercée sur les acteurs régionaux a été un peu plus marquée car les rares apparitions des agents du service INTERREG III A France-Espagne de la DG Regio se sont effectuées lors des convocations du Comité Territorial de Programmation réunissant toutes les autorités centrales, déconcentrées et décentralisées gérant le programme. Est-ce à dire que la Commission estime que les acteurs infra-étatiques sont désormais acquis à ses manières de faire ? Ou est-ce au contraire dû au constat que rien ne peut changer ? En tout cas, l'époque des voyages sur le terrain à tout va semble révolue. Ceux-ci se limitent maintenant à la vérification de la bonne marche de l'objectif 2. Il n'y a pratiquement plus de déplacements organisés pour des enjeux aussi limités que les PIC qui sont gérés par procuration *via* la confiance déposée dans l'Autorité de Gestion. Ce mouvement s'effectue en parallèle au renforcement des évaluations globales *ex-ante*, *in itinere*, et *ex-post* (Echebarria Miguel, 2001 : P. 95) et du suivi local à travers des fiches descriptives plus élaborées sur l'avancement des projets (d'ailleurs refaites dès le début d'INTERREG III A France-Espagne). Le local acquiert paradoxalement un poids de plus en plus important dans la mise en œuvre des fonds structurels. La symbiose communautaire/local se renforce sous l'œil attentif des autorités étatiques centrales et régionales mais l'absence concrète de la Commission ne fait qu'amplifier les routines de mise en œuvre déjà en place en les laissant à la merci des acteurs périphériques.

### 8.2.3. La consolidation de l'influence des interactions à travers l'établissement d'arrangements institutionnels

La capacité des acteurs locaux à institutionnaliser leurs interactions est l'une des clefs de la mise en œuvre d'INTERREG dans le respect des procédures communautaires. L'établissement de relais locaux institutionnalisés permet à la fois une consolidation interne des routines propres à la gestion transfrontalière et une reconnaissance externe vis-à-vis du reste des participants. Les acteurs locaux accèdent ainsi à la position de partenaires "*sérieux*", adjectif leur ouvrant les portes de la respectabilité face aux institutions dotées de moyens supérieurs (Grémion in Smith, 1995a : P. 175). Quatre caractéristiques complémentaires pèsent sur l'orientation de la mise en œuvre du programme INTERREG III A selon les normes communautaires.

En première instance, les institutions chefs de file étant des structures localisées ont plus de prise sur la mise en œuvre. Cette condition signifie qu'à la différence des organisations créées *ad hoc* par certains *leaders* régionaux comme le Fonds Commun Aragon-Midi-Pyrénées, les institutions transfrontalières efficaces naissent à partir d'une pratique informelle de coopération. Cette institutionnalisation "par le bas" est à l'œuvre au sein du *Consorcio*, érigé sur les ruines de l'Eurodistrict, lui-même établi pour encadrer les initiatives isolées de collaboration franco-espagnole. Cette condition est également remplie par la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie et le *Patronat* du Musée Cerdan, tous créés pour réguler des problèmes locaux.

En deuxième instance, les chefs de file les plus prompts à favoriser une mise en œuvre respectant les canons communautaires sont ceux qui ont la capacité de représenter de façon commune les deux côtés de la frontière. Bien entendu, légalement tous les chefs de file opèrent à travers la fiction juridique de la délégation d'acteurs frontaliers et de la représentation transfrontalière. Pourtant, la sociologie comparative nous enseigne que ces arrangements institutionnels ne dépassent jamais le stade de l'intercommunalité transfrontalière pour établir une supra-communalité transnationale, et en restent parfois à des relations non-transfrontalières (Saez, Bassand, 1997 : P. 9). Trois cas de figure se font face. Tout d'abord, le chef de file peut être une organisation commune aux deux bords de la frontière comme dans le cas du *Consorcio* où la représentation des élus est assurée par un règlement écrit préexistant à la mise en œuvre d'INTERREG. Il peut également s'agir d'une institution propre à un seul versant mais dont la pratique est transfrontalière comme dans le cas de la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie. En effet, en dépit de la représentation franco-française imposée par la nature de ce chef de file, un Comité de Suivi local franco-espagnol réunissant les quatre conseils municipaux impliqués est réuni régulièrement. Enfin,

comme le démontre le cas du *Patronat*, le chef de file peut aussi être un paravent camouflant des pratiques de "gestion en parallèle" de la part des deux partenaires locaux français et espagnol.

En troisième instance, la dimension légale des chefs de file est également un facteur à prendre en compte. L'importance des normes juridiques est telle qu'elles délimitent les acteurs légitimes de ceux qui ne le sont pas (Lascoumes, 1990 : P. 40). Sur ce point, les trois chefs de file respectent les règles. *Consorcio*, Communauté de Communes et *Patronat* sont légalement reconnus en France et en Espagne et sont exempts de critiques malgré des pratiques parfois condamnées par le reste des acteurs des réseaux de mise en œuvre. Du reste, si l'adoption d'un cadre légal est facteur d'inclusion, encore faut-il savoir à quel ordre juridique se référer : stato-national ou proto-communautaire ? La ratification de la Convention-cadre de Madrid du 21 mai 1980 a mis à disposition des entités territoriales une série de cadres juridiques spécifiques à la coopération transfrontalière –dont celui de *consorcio*–, disposant logiquement d'une légitimité supérieure en matière de collaboration transnationale face aux représentants de la Commission Européenne.

Enfin, en dernière instance, le caractère transfrontalier des chefs de file influe directement sur leur capacité de mise en œuvre. Dans une optique organisationnelle, notre analyse a mis en évidence que la division du travail établie entre acteurs rattachés à la gestion de politiques transfrontalières et non-transfrontalières est un facteur de spécialisation : spécialisation du budget d'une part, qui devient une source de financement autonome ; spécialisation des agents d'autre part qui amène à une amélioration de la qualité du traitement des questions transfrontalières. Le cas du *Consorcio* et de Bidasoa-Activa est révélateur de cette dynamique institutionnelle. En séparant administrations transfrontalières et non-transfrontalières, les élus de la baie de Txingudi ont favorisé la constitution d'un corps de techniciens relativement nombreux et hautement qualifié en matière de gestion de projets transnationaux. En dépit des efforts du Comité de Suivi local établi entre les conseils municipaux de Gèdre, Gavarnie, Torla et Broto les connaissances de leurs agents administratifs n'en sont pas arrivées à un tel niveau de technicité. Ce n'est donc pas un hasard si les acteurs locaux sélectionnés dans les zones centrale et orientale des Pyrénées ont parfois directement recours aux capacités informatives des techniciens du *Consorcio* plutôt qu'à leurs collectivités territoriales et services de l'Etat respectifs. Les deux autres chefs de file restent en effet prisonniers de leurs attributions légales (gestion des déchets ménagers,

voirie, aménagement du Musée Cerdan, etc.), les empêchant de se spécialiser pleinement dans les questions transfrontalières. Il en découle que la gestion du programme INTERREG III A est perçue par les acteurs de la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie et du *Patronat* comme une contrainte en terme de temps, pour des enjeux financiers somme toute assez réduits alors qu'il s'agit d'une activité routinière pour les agents administratifs du *Consorcio*. Ces dynamiques confortent les interactions établies par les acteurs locaux avec les acteurs périphériques afin de mener la mise en œuvre d'INTERREG selon un référentiel "modernisateur" ou au contraire plus "développementaliste."

### 8.3. Conclusion partielle

Notre analyse comparée a mis en exergue plusieurs éléments de convergence et de divergence au niveau de la mise en œuvre du programme INTERREG III A et des causes de ces dynamiques.

La traduction ascendante de cette initiative communautaire est largement tributaire de la tradition de coopération transfrontalière locale. Trois idéaux types apparaissent ici d'Ouest en Est : le premier fortement localisé et encouragé par les autorités régionales décentralisées dans un esprit développementaliste ; le second monopolisé par les services de l'Etat français en région selon une logique modernisatrice ; le troisième recevant l'appui du Gouvernement catalan mais parasité par les luttes entre collectivités territoriales françaises rendant difficile l'émergence d'une stratégie de développement homogène.

Dans une optique descendante, la diffusion des normes communautaires dépend des variables contextuelles territoriales. Comme le suggère le cas basque, la logique de diffusion est respectée lorsque les *leaders* locaux ont un intérêt politique à établir une dynamique de coopération, que leurs efforts sont portés par les acteurs périphériques et que ces interactions sont institutionnalisées au niveau local. Le manque de capacités locales peut aussi pousser les acteurs locaux à rechercher l'appui des services de l'Etat en région, un appui pouvant d'ailleurs se transformer en contrôle total et creuser l'écart de mise en œuvre par rapport au modèle communautaire comme le démontre le cas arago-bigourdan. Enfin, le déficit d'institutionnalisation locale peut aussi aboutir à favoriser la propagation des conflits périphériques au niveau local, en dépit du soutien apporté par le Gouvernement régional catalan comme le suggère le cas cerdan. Le

respect des normes posées par la Commission Européenne et la réussite même du projet proposé deviennent alors problématiques.

***

Malgré les doutes initiaux sur l'influence du contexte du cas situé à l'Ouest et la capacité de la Commission à imposer ses propres modèles de mise en œuvre, la comparaison des trois études de cas valide clairement notre contre-hypothèse. Les dynamiques territoriales développées précédemment à la mise en œuvre d'INTERREG III A influent fortement sur son adoption au niveau local. La capacité des acteurs locaux à institutionnaliser leurs interactions est particulièrement importante quant à l'établissement d'un enjeu commun à celui des commissaires européens et la possibilité d'avoir accès à la nouvelle structure d'opportunité définie par la Commission. Cependant, la comparaison des effets de l'action communautaire au niveau local et des causes contextuelles ayant modelé ces conséquences n'est pas suffisante. Cet exercice nécessite également d'être remis en perspective d'un point de vue théorique. Nous profiterons de cette conclusion pour interpréter les apports du néo-institutionnalisme historique des choix rationnels à la lumière des résultats obtenus.

# 9. Conclusion

*"Mulla Nasrudin se promène avec son fils. Ils aperçoivent un œuf sur le sol.*
*L'enfant demande alors :*
*-Papa, comment les oiseaux rentrent-ils dans l'œuf ?*
*Le Mulla, suffoqué, répond :*
*-Je me suis demandé toute ma vie, comment les oiseaux sortaient de l'œuf et, maintenant, me voici avec un problème supplémentaire !"*

Alejandro Jodorowky, *La sagesse des contes*

La comparaison des études de cas relatives à la mise en œuvre du programme INTERREG III A dans les Pyrénées resterait lettre morte si elle n'était intégrée à un ensemble théorique plus vaste. A travers notre interrogation sur la mise en œuvre localisée du programme INTERREG c'est bel et bien la nature et la fonction de l'Union Européenne qui apparaissent en toile de fond. Cet OPNI, "objet politique non-identifié", a été conceptualisé de diverses manières par les chercheurs s'étant penché sur le processus d'intégration communautaire. "*Condominio*" selon Philippe Schmitter (1995 : P. 140), "*Multi-Level Polity*" selon Fritz Scharpf (1994 : P. 1350), "*Etat régulateur*" selon Giandomenico Majone (1996), "*Etat post-moderne*" selon James Caporaso (1996 : P. 29)... les adjectifs ne manquent pas et semblent largement dépendre du point de vue adopté par la communauté scientifique. Parti d'une définition de l'Union Européenne *a minima* en tant que simple Etat régulateur distributeur de fonds financiers et producteur de normes, notre analyse s'est attachée à mettre en lumière les effets de l'implication de la Commission Européenne aux frontières de l'UE sur trois niveaux :

- **Un niveau "micro"** au sein duquel nous avons tâché d'identifier l'impact de la mise en œuvre d'INTERREG III A France-Espagne sur trois territoires frontaliers

engagés dans des projets de coopération transfrontalière. **Le but était de déterminer si les objectifs et méthodes employés par la Commission Européenne tendaient à remplacer les *modus operandi* locaux développés précédemment ou si ce processus d'européanisation était contraint par les dynamiques locales.** En effet, sans être une activité aussi institutionnalisée que les politiques de la santé ou des transports, la coopération transfrontalière est devenue un enjeu symbolique important pour de nombreuses entités infra-étatiques ainsi que pour les gouvernements des Etats membres de l'Union Européenne. Certains d'entre eux se sont engagés précocément dans cette politique, parfois depuis le début des années quatre-vingt-dix, et ont établi des routines encadrant leurs activités. L'apparition des fonds de la Commission Européenne, mais également de nouvaux objectifs et méthodes à appliquer à la politique de coopération transfrontalière ne va pas sans créer un débat sur l'adoption, le rejet ou l'instrumentalisation de ce nouveau cadre d'opportunité de la part des acteurs infra-étatiques.

- **Un niveau "meso"** portant sur les conséquences générales de l'action communautaire par rapport aux structures territoriales stato-nationales préexistantes. **Il s'agissait de découvrir si le processus d'intégration communautaire, favorisant l'établissement de réseaux transfrontaliers, était consubstantiel d'une dilution parallèle des frontières étatiques ou si au contraire il s'agissait d'un mouvement tendant vers un maintien et une complexité croissante des divisions politiques, économiques et sociales.** Dans un contexte de globalisation des flux sous la pression des transports et des télécommunications, d'érosion des compétences des Etats-nations par les phénomènes de régionnalisation supra et infra-étatiques et de fin de la Guerre Froide, les habitants des zones frontalières éprouvent de moins en moins de difficultés pour coopérer entre eux pour des raisons économiques, sociales ou politiques. L'action de la Commission Européenne à travers le programme INTERREG III A ne fait qu'amplifier un processus déjà avancé de brouillage des limites des Etats-nations modernes. Est-ce pour autant que les frontières étatiques sont amenées à disparaître, ou bien va-t'on vers un découplage et une superposition des frontières économiques, sociales et politiques ?

- **Un niveau "macro"** ciblé sur la capacité de l'action publique en général (*policy*) à modifier les catégories existantes d'analyse du réel pour en instaurer de

nouvelles (*polity*). Il entre là une réflexion sur la lutte entre acteurs pour la monopolisation du pouvoir de division de la vie sociale, étant entendu que celui qui instaure ses propres catégories détient le pouvoir instituant (en amont) et institué (en aval). **En termes plus prosaïques, nous avons cherché à démontrer si l'action publique était directement en mesure d'influer sur le monde sensible ou si au contraire des contre-pouvoirs (*politics*) étaient susceptibles de conditionner ce processus.**

Deux hypothèses s'offraient à nous :

- La première, en accord avec une logique néo-fonctionnaliste prévoyait une diffusion des méthodes et objectifs de la Commission Européenne au niveau local transfrontalier de façon directe. A travers un mécanisme d'engrenage, les acteurs frontaliers étaient censés adopter la nouvelle structure d'opportunité développée par la Commission selon un mouvement convergent. C'était en même temps la notion de frontière étatique qui était remise en cause par ce processus au profit d'une supra-régionalisation laissant une place prédominante à la Commission, nouvelle instance édictrice de normes. L'action publique communautaire acquérait ainsi une capacité à modifier directement les structures de division du monde. Ce monopole de la gouvernementalité lui permettait d'infléchir ensuite la politique à sa guise.

- *A priori* satisfaisante, cette première hypothèse a été pourtant largement invalidée au profit d'une seconde supposition, contre-hypothèse logique, conjecturant au contraire un maintien des modes de faire et de penser l'action publique en milieu frontalier à travers les stratégies déployées par les acteurs locaux en fonction de leurs intérêts. Formée à partir de postulats interactionnistes et relatifs à la gouvernance multi-niveaux, cette contre-hypothèse prévoyait qu'en dépit de la formation d'espaces d'action publique transfrontaliers, la frontière était maintenue volontairement par les acteurs des Etats centraux mais également sous l'effet des stratégies des acteurs locaux. L'intégration communautaire ne s'effectuait donc pas au prix d'une dilution des limites internes mais plutôt dans le sens d'une complexité croissante. Le pouvoir de division légitime des catégories régissant le monde réel tel que nous le connaissons, n'était donc le monopole d'aucune source en particulier. Même les gouvernements étatiques peinent

à exercer ce type de méta-gouvernance. Toute action publique doit tenir compte des conditions matérielles et idéologiques de son champ d'application.

Après avoir testé la validité de notre contre-hypothèse d'un point de vue théorique, nous examinerons les apports de la perspective néo-institutionnaliste aux théories classiques de l'intégration européenne avant d'aborder le futur du programme INTERREG.

### 9.1. Une perspective néo-institutionnaliste historique des choix rationnels sur l'action publique communautaire transfrontalière

Contrairement à notre hypothèse de départ, notre étude a démontré que la diffusion de la méthode de mise en œuvre communautaire n'est pas un processus automatique. Au contraire, c'est bien notre contre-hypothèse qui est validée.

Au niveau de notre étude de cas, la logique descendante impulsée par les agents de la Direction Général Regio se heurte en effet à la logique ascendante des acteurs locaux. En tant qu'acteurs rationnels, ces derniers ne sont prêts à adopter les normes communautaires qu'à condition qu'elles servent leurs intérêts, c'est-à-dire que ces nouveaux modes de faire et de penser l'action publique fassent preuve d'une plus grande efficacité que les méthodes classiques ou en tout cas que l'accès à cette nouvelle structure d'opportunité soit plus aisé (Calvert, 1995 : P. 216). Le *feedback* exercé à l'échelle locale est donc particulièrement fort et peut adopter plusieurs formes. Certains acteurs se conforment à ce nouveau cadre d'opportunité stratégique et cognitif en "jouant le jeu communautaire" comme c'est le cas des membres du *Consorcio*. D'autres recourent à des modes d'action plus classiques et aménagent progressivement les méthodes de mise en œuvre communautaire en "jouant à la marge" comme le démontrent les acteurs aragonais et bigourdans. Enfin, des acteurs peinent à mettre en place les règles et les représentations définies à l'échelle européenne, au risque de se retrouver carrément "hors jeu" comme l'illustre le cas cerdan. L'influence de la Commission est donc intermédiée par une série de variables biaisant la mise en œuvre.

Les représentations gravitant autour des projets ont tendance à être présentées par les acteurs locaux comme des variables explicatives, alors que dans la plupart des cas elles n'exercent qu'un rôle symbolique. Leur mobilisation sert souvent des intérêts stratégiques. Paradoxalement, la présence d'une culture commune aux deux versants est

un élément conduisant parfois à des conflits larvés sur le maintien ou le dépassement de la frontière (comme entre nationalistes basques modérés et radicaux). De même, les arguments reposant sur la capacité organisationnelle intrinsèque des différentes traditions impliqées dans les cas de coopération sont mobilisés *a posteriori* en fonction des besoins des acteurs pour élaborer une explicatio simple à des enjeux complexes. Idem en ce qui concerne les facteurs *a priori* objectifs comme les contraintes géographiques, les complémentarités socio-économiques des communes ou le degré de technicité des projets mis en œuvre. Là encore, l'instrumentalisation qui en est faîte par les acteurs transforme ces paramètres en variables explicatives des succès ou des échecs enregistrés. Néanmoins, ces idées ne sont pas seulement des monnaies d'échange entre acteurs (McNamara, 1998). Même si leur mobilisation ne joue pas un rôle déterminant sur l'établissement d'accords administratifs selon les règles de la Commission, reconnaissons au moins que leur affirmation dessert une fonction symbolique d'assimilation territoriale locale et de rupture avec l'extérieur (le non-basque, le non-montagnard ou encore le non-cerdan en sont exclus). Les représentations partagées par les acteurs locaux fonctionnent également sur ce mode en établissant un socle de compréhension commun auquel se rattacher (Elder, Cobb, 1983 : P. 1).

Le filtre exercé par les interactions territoriales transcende ces représentations mais une fois encore, il nous faut nuancer nos propos. Ainsi, nous avons démontré que le rôle joué par les liens partisans transnationaux était extrêment marginal malgré l'insistance des acteurs locaux du fait des différences historiques séparant des formations évoluant au sein de structures d'intérêts différenciées. De façon plus surprenante encore, le caractère internationaliste des forces politiques participant aux mises en œuvre s'est également avéré être une variable inerte sans réel effet autre que symbolique sur l'application d'INTERREG. Malgré la propagande européaniste développée par les partis nationalistes basques et catalans en particulier, toujours prêts à transgresser les frontières étatiques, il n'existe aucune preuve que cet engouement se traduise en actes concrets au niveau local transfrontalier. L'une des clefs principales de l'ouverture aux idées communautaires est constituée par le type de *leadership* exercé au niveau local. Le caractère notabiliaire ou investisseur des *leaders*, pour se référer à deux catégories (trop ?) générales, est généralement le produit des circonstances. Les *leaders* transactionnels (les maires d'Irun et d'hendaye par exemple) étant généralement moins contestés sur leur territoire que les *leaders* transformationnels (comme le maire de Gèdre), ce qui pousse ces derniers à rechercher des ressources politiques dans les

innovations politico-administratives comme a coopération transfrontalière. En conséquence, la forte intégration des *leaders* transactionnels au sein des réseaux notabiliaires territoriaux les incite généralement à recourir à des modalités d'action publique classiques (se traduisant en France par le recours aux solidarités liant les hommes politiques et les représentants de l'Etat dans le cadre de la région selon un schéma rappelant le modèle de la "régulation croisée"). Plus isolés, les entrepreneurs politiques se doivent de gagner la confiance de partenaires extérieurs au jeu politique local comme la Commission Européenne en appliquant les normes de celle-ci. Ce volontarisme politique se traduit également par la constitution d'équipes administratives qualifiées (Bidasoa-Activa par exemple) ou au contraire par le recours à des solutions par défaut (comme la Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie), ce qui ne fait qu'amplifier la différence observée précédemment. L'influence des acteurs périphériques vient conforter ces décisions comme dans le cas des projets de mallettes pédagogiques et d'étude de liaison téléportée. Ou, au contraire, cette intrusion favorise la rupture entre acteurs locaux comme en Cerdagne. En ce sens, les autorités régionales sont fondamentales durant ces mises en œuvre. Les gouvernements autonomiques espagnols, du fait de leurs larges ressources financières et techniques favorisent généralement la diffusion des normes communautaires, sauf dans le cas aragonais où le Gouvernement autonome s'en tient à une fonction d'instruction des dossiers et d'appui en Comité de Pré-Programmation. Les exécutifs régionaux français tendent aussi à s'impliquer plus que de coutume. Mais la faible tradition de gestion de projets transfrontaliers du Conseil Régional de Midi-Pyrénées et les luttes personnelles opposant le Conseil Régional du Languedoc-Roussillon au Conseil Général des Pyrénées-Orientales limite l'extension du pouvoir régional malgré la volonté du Gouvernement Jospin de renforcer la présence des conseils régionaux dans la gestion des programmes communautaires. En dépit de cette optique régionaliste, en France, les conseils généraux des Pyrénées-Atlantiques et des Pyrénées-Orientales se montrent aussi particulièrement actifs dans leur support aux porteurs de projets dans le respect des directives de la Commission (Smith, 1997b, P. 711). Les services de l'Etat français et espagnol jouent également un rôle essentiel, aussi bien en tant que partenaires des acteurs aragonais et bigourdans, favorisant ainsi la stato-nationalisation de la mise en œuvre, qu'en tant que responsables des décisions prises en Comité de Suivi du programme INTERREG III A. En résumé, le programme INTERREG agit à la manière d'un catalyseur des dynamiques politico-territoriales centre-périphérie française et

espagnole de "pouvoir concentrique" et de "fédéralisme toujours plus asymétrique" présentées lors du premier chapitre. En revanche, les conséquences de l'implication des représentants de la DG Regio au niveau territorial sont plus difficiles à évaluer. D'un côté, la figure du représentant de la DG Regio est une autorité respectée surtout lorsqu'elle agit en tant que contrôleur ; d'un autre côté, l'éloignement géographique vis-à-vis de Bruxelles tend à rendre la Commission dépendante des informations fournises par les porteurs de projet locaux à l'Autorité de Gestion. En effet, et c'est un fait révélateur, ces fonctionnaires n'ont participé à la mise en œuvre que très indirectement à travers quelques apparitions lors des réunions du Comité de Programmation général. Paradoxalement, c'est au moment même où la pression de la Commission sur les réseaux territoriaux infra-étatiques est censée se renforcer que ses agents se font toujours plus discrets. Cette gestion par procuration, effectuée à travers des textes règlementaires toujours plus stricts et largement dépendante des évaluations effectuées par l'Autorité de Gestion sur la base des projets locaux, laisse peu de place à la négociation interpersonnelle si habituelle entre metteurs en œuvre et autorités de contrôle au niveau des Etats membres. Outre ce style de gouvernance propre à la Commission et imposé par la gestion d'un territoire en extension constante, force est de constater que le fossé séparant les fonctionnaires européens des territoires d'action publique sous leur responsabilité s'élargit, en tout cas au niveau des zones NUTS occidentales (Smith, 1997 : P. 48 ; Abélès, 1997a : P. 33). Il y a là un déficit de territorialisation qui favorise un renversement de la logique d'action publique communautaire qui avait prévalu jusque-là : la Commision exerce encore une fonction d'impulsion mais conditionnée par les informations transmises par les opérateurs locaux. Cette constatation va dans le sens des analyses de l'UE en terme d'Etat régulateur (Majone, 1996).

Mais comme le démontre notre analyse, le facteur décisif dans la mise en œuvre d'INTERREG III A reste la capacité des acteurs locaux à établir des arrangements institutionnels durables. L'organisation en soi n'est pas un remède miracle comme le confirme Patrice Duran (1992) à partir de ses travaux sur le Parc National des Pyrénées. L'importation d'une structure institutionnelle *ad hoc* est rarement efficiente (Radaelli, 2000 : P. 25) si les interactions locales sont inexistantes ou conflictuelles. Cette exigence doit être complétée idéalement par d'autres conditions. Parmi celles-ci, la possibilité de représenter les deux versants de la frontière à la fois est primordiale, tout comme l'adoption d'une forme juridique légalement reconnue par toutes les autorités

participantes. Enfin, la spécialisation dans les affaires transfrontalières est source d'amélioration de la productivité et de la qualité des travaux relatifs à la mise en œuvre d'INTERREG. Dans ce cas précis, l'institutionnalisation de l'action collective peut être gage de légitimité et d'efficacité intertemporelle à travers sa capacité stabilisatrice (Soskice, Bates, Epstein, 1992 : P. 547). Un "*sentier de dépendance*" (Pierson, 1996 : P. 123) vertueux est imaginable à travers la constitution d'une telle institution. En permettant de capitaliser les expériences passées il s'agit d'un vecteur important d'apprentissage et d'accumulation des informations. L'enregistrement de routines spécifiques à la coopération permet de dépasser le modèle de la corbeille (*garbage-can*) fonctionnant dans le cadre stato-national (Cohen, March, Olsen, 1989 : P. 294). En outre, ce type d'institution est un facteur de stabilisation des conflits qui émergent au jour le jour. L'établissement de règles tend à réguler le comportement individuel des acteurs. Les coûts liés aux interactions sont donc limités par la création d'un socle normatif et cognitif commun (Williamson, 1985). Enfin, l'expérience emmagasinée au sein de l'institution facilite la lutte contre l'incertitude (Thoenig, 1995 : P. 3). La panoplie de situations déjà rencontrées permet d'affronter les situations nouvelles en recourant au besoin à des intervenants extérieurs tout en conservant le contrôle de la mise en œuvre. L'adaptation à l'environnement est donc assurée sans rigidité (Thelen, 1991 ; Bennett, Howlett, 1992 : P. 275). Mais surtout, tout retour en arrière consistant à établir une nouvelle modalité de gestion des projets transfrontaliers impliquerait des coûts jugés pour l'instant largement supérieurs aux bénéfices engrangés.

Dans une perspective théorique de moyenne-portée, cela signifie que le processus d'intégration communautaire n'est pas un mouvement de dilution des structures existantes dans une souveraineté supra-étatiques. Malgré l'ouverture engendrée par l'entrée en vigueur de l'Acte Unique et le programme INTERREG, les frontières internes de l'UE se sont maintenues, et ont parfois été réactivées dans certains cas. A travers la mise en place de réseaux transfrontaliers, l'action des gouvernements étatiques a été primordiale, mais celle des acteurs locaux aussi, preuve qu'une interaction transfrontalière n'est pas synonyme d'une fusion transfrontalière. Les thèses post-modernistes prévoyant l'émergence d'"*un monde sans souveraineté*" (Badie, 1995) ou d'"*Etats-régions*" (Ohmae, 1995) remplaçant les Etats-nations actuels sont à revoir en considérant le processus de "reterritorialisation" (Keating, 1998) actuellement à l'œuvre. Pas de néo-médiévalisme donc, qui consisterait à considérer le territoire comme une juxtaposition de fiefs féodaux puisque la souveraineté stato-nationale reste

prépondérante (Bach, Leresche, 1995 : P. 443) sans pour autant toujours pouvoir invoquer une quelconque capacité de méta-gouvernance permettant de jouer sur les catégories d'analyse des acteurs. En ce sens, la mise en place d'une politique transfrontalière communautaire est une reconnaissance implicite de l'importance des frontières existantes. L'intégration communautaire est donc un facteur de complexification des frontières : complexification externe du fait de l'amoncellement de zonages d'action publique, au risque de la concurrence entre territoires ; complexification interne à cause de la dissociation des dimensions frontalières, puisque désormais la frontière socio-culturelle ne correspond plus obligatoirement à la frontière économique ou à la frontière politique. Ces dimensions évoluent de façon fluide en fonction des interactions (et des oppositions) établies. Ainsi, si à un moment donné, les "catalans" pris dans leur ensemble peuvent être l'unité de base d'une politique, contre les "français" et les "espagnols", cette configuration peut également s'établir selon l'aspect différenciateur de la frontière locale (Bray, 2002). Considérée comme un "*invariant structurel*", la frontière procède ainsi à un réaménagement constant de ses quatre fonctions traditionnelles de "*traduction*", "*différenciation*", "*régulation*" et "*mise en relation*" (Raffestin, 1974 : P. 12).

D'un point de vue plus général, l'action publique communautaire peut être envisagée comme un ensemble de règles formelles et informelles et de valeurs guidant le comportement des acteurs locaux. Cependant, l'influence de la Commission Européenne est un phénomène soumis à des conditions d'application (Börzel, 1997 : P. 27). Malgré la capacité de la Commission à définir et redéfinir les grands découpages sociaux, et en particulier ceux relatifs au territoire, le pouvoir de division légitime du réel est partagé entre de nombreux acteurs dont l'importance évolue selon les circonstances (Sorbets, 1992 : P. 159). La politique "*d'étiquettage*" des territoires européens en zones transfrontalières ne saurait se passer de la mobilisation des acteurs locaux, principaux intéressés (Balme, 1995a : P. 287). La *policy* est donc intermédiée par la *politics* et ne contraint jamais totalement la *polity*.

### 9.2. Néo-fonctionnalisme et gouvernance multi-niveaux : même combat ?

Les deux corps théoriques choisis pour soutenir notre hypothèse et notre contre-hypothèse ont bien plus qu'un intérêt "cosmétique" d'illustration. C'est selon nous entre ces deux positions qu'oscillent les enjeux de mise en œuvre des fonds structurels en

particulier et des politiques communautaires en général. Opposées au "bloc" étatiste des auteurs d'obédience intergouvernementaliste, les deux *corpus* cités précédemment entretiennent des liens de consanguinité évidents sans pour autant se confondre et reposent maintenant sur deux logiques d'interprétation de l'action communautaire antithétiques.

Ces deux ensembles partent de la même volonté de dépasser dialectiquement les oppositions théoriques de leur époque : idéalisme/réalisme pour le néo-fonctionnalisme et néo-fonctionnalisme/intergouvernementalisme pour la gouvernance multi-niveaux. Il est vrai cependant que les postulats communs ne manquent pas. Tout d'abord, l'Etat n'est considéré que comme un acteur primordial parmi d'autres. Ce dernier se trouve peu à peu concurrencé par les entités supra et infra-étatiques qui, dans le contexte d'intégration communautaire, occupent de plus en plus de place. En outre, la perspective pluraliste adoptée permet de concevoir l'Etat et les entités qui l'entourent comme un groupe d'acteurs aux intérêts parfois différents et agissant en fonction de leurs propres préférences (George, 2004 : P. 107). Ainsi, il n'y a pas de mécanismes automatiques d'adhésion ou de rejet de l'influence communautaire. Tout dépend des intérêts en présence. De plus, les liens dressés entre niveaux supra et infra-étatiques et le processus d'intégration communautaire mené par les autorités politiques achoppent dans les deux cas sur le problème de la responsabilité politique et de la légitimité. Autrement dit, qu'il s'agisse d'une perspective intégrationniste néo-fonctionnelle ou d'un schéma basé sur la gouvernance communautaire multi-niveaux, les citoyens sont exclus du processus décisionnel. Leurs élus délèguent leurs compétences à des techniciens au risque de perdre le contrôle de l'intégration au profit d'une communauté technocratique (Guy Peters, Pierre, 2004 : P.75). Néanmoins, il s'agit d'un secteur si technique que la légitimité provient avant tout de la capacité à résoudre des problèmes d'asymétrie juridique. Cette légitimité "*par les outputs*" (Scharpf, 2000 : P. 15) rend l'existence de la technocratie nécessaire.

Il existe néanmoins des différences fondamentales entre des deux conceptions théoriques, qui ont d'ailleurs tendance à s'accroître avec le temps –les innovations apportées à la gouvernance multi-niveaux l'éloignant définitivement du néo-fonctionnalisme–. Parmi celles-ci, la mise en perspective de jeux d'acteurs à somme non nulle des néo-fonctionnalistes se heurte à l'équilibre perçu par Gary Marks et Liesbet Hooghe dans les jeux d'acteurs. Pourtant, même cet aspect est en voie de modification. De nombreux travaux utilisant la grille d'analyse de la gouvernance à multi-niveaux,

notamment en relation avec les relations extérieures des collectivités territoriales et la coopération transfrontalière (dont les nôtres), ont mis en évidence qu'entités supra-étatiques, Etats et collectivités territoriales étaient plus efficaces lorsqu'elles agissaient de concert. Le postulat de jeu à somme nulle est donc à assouplir. En revanche, le problème de la canalisation des intérêts des acteurs pose une réelle rupture épistémologique entre les deux *corpus*. Le néo-fonctionnalisme, grâce au mécanisme de *spill-over*, assurait l'européanisation progressive des intérêts en présence à tous les niveaux. Les économies d'échelle économique et politique produites par l'intégration supra-étatique semblaient garantir l'adhésion de tous à moyen-terme au projet communautaire. Après avoir fait son succès, ce concept signa l'arrêt pratiquement définitif des recherches néo-fonctionnalistes à partir de la période ouverte par la crise de la "chaise vide" au profit d'une interprétation westphaliennes de l'intégration (de l'aveu du propre Ernst Haas). Avec le retour des postulats néo-fonctionnalistes (bien allégés pour la peine) à la fin des années quatre-vingt, les chantres de la gouvernance multi-niveaux se sont montrés plus prudents que leurs prédécesseurs en reconnaissant le caractère pluriel du jeu communautaire, mais sans lui adjoindre aucun principe supérieur dirigeant les consciences individuelles vers une fin précise. Ainsi privée de moteur théorique, la gouvernance s'inscrivait dans la longue liste des théories de moyenne-portée de l'intégration communautaire apparues depuis les années quatre-vingt. Ceci explique en grande partie les succès et déboires de ces conceptions. Leur attachement initial à l'analyse de l'intégration communautaire s'est traduit de différentes façons à l'heure d'appliquer leur schéma d'interprétation dans d'autres secteurs d'intégration régionale. L'échec du projet néo-fonctionnaliste limita sa diffusion à d'autres mouvements d'intégration (l'Amérique Latine entre autre), alors que précisément la gouvernance multi-niveaux devenait un terme attrape-tout susceptible d'abriter des positions parfois contradictoires. Contrairement aux auteurs utilisant ce modèle pour décrire et expliquer l'apparition d'une Europe réticulaire où tous les éléments se valent, nous nous en sommes tenus ici à une version interactionniste "européenne" du concept de gouvernance multi-niveaux insistant sur le caractère de filtre qu'exercent encore les pouvoirs territoriaux classiques –et parmi eux l'Etat au premier chef– sur les normes communautaires en dépit des réseaux verticaux et horizontaux établis tout autour. Comme le résume Ian Bache (1998 : P. 134) :

"[Ce concept] *suppose que les gouvernements nationaux sont des acteurs cruciaux dans le processus politique de l'Union Européenne, mais pas qu'une interprétation intergouvernementale est nécessaire dans tous les secteurs, à tous les niveaux politiques et à toutes les époques.*"

### 9.3. Le néo-institutionnalisme historique des choix rationnels à la lumière des théories classiques de l'intégration européenne

En concluant prudemment que le *territory matters* et en soulignant la capacité des institutions locales à orienter l'action publique communautaire, qu'apporte exactement notre analyse aux théories classiques de l'intégration européenne (Andersen, Eliassen, 2001 : P. 3) ? La combinaison d'une étude des réseaux et des représentations d'action publique à travers un canevas néo-institutionnaliste facilite selon nous la formation d'un regard nouveau sur des théories plus anciennes. Elle offre en particulier la possibilité d'échapper au "*balancier*" entre théories d'obédience néo-fonctionnaliste et intergouvernementaliste (Jupille, Caporaso, 1999 : P. 429 ; Wallace, Wallace, 2000). Les "découvertes" réalisées durant notre étude traversent de façon longitudinale les quatre traditions théoriques citées en introduction : le néo-fonctionnalisme et le fédéralisme, et l'intergouvernementalisme et l'économie politique (Philippart, Van Cutsem, 1999 : P. 789).

Partie sur la base d'une hypothèse inspirée par le néo-fonctionnalisme, notre analyse a partiellement validé cette dernière car il est clair que l'intégration européenne a effectué quelques progrès, traduits par une dynamique convergente minimale des territoires étudiés. Ces évolutions communes portent au moins sur l'espace discursif ouvert par INTERREG I et intensifié par la troisième période de programmation du programme (Abélès, 1997b : P. 123). Notre analyse de la constitution d'un enjeu transfrontalier dans la baie de Txingudi, dans les vallées du Mont Perdu et en Cerdagne prouve ainsi que la coopération transfrontalière a désormais cessé d'être une expérience isolée et quelque peu exotique, y compris dans les zones peu habituées à ces échanges administratifs. Bien que d'ordre symbolique, cette transformation est pourtant révélatrice de la pénétration progressive des modes d'intervention communautaire au niveau local. Cependant, la validation de la thèse du mécanisme de l'engrenage n'est que partielle car la vision d'une diffusion unilatérale des méthodes communautaires est

quelque peu a-socialisée, en tout cas considérée sur le court-terme. Le processus de *spill-over* n'est possible que si tous les acteurs impliqués ont intérêt à établir ce mécanisme... situation difficile à réaliser. Les *modus operandi* transfrontaliers établis avant la mise en œuvre d'INTERREG III A pèsent de tout leur poids sur les routines et conceptions de ce qu'est la coopération transfrontalière et de comment doit-elle être mise en œuvre. Ce constat est également vrai dans le cas basque, même si l'adoption du cadre communautaire pouvait y maintenir l'illusion d'un territoire sous domination de la Commission. La preuve de cette résistance locale aux tentatives de transfert de méthodes de mise en œuvre est que la notion de frontière interne, loin de se diluer dans le processus d'intégration européenne, a plutôt eu tendance à se complexifier, voire à se rigidifier. En effet, si la frontière politique n'est en principe plus d'actualité, les frontières sociales et économiques continuent à faire sentir leurs effets. Sans compter que les zones transfrontalières ont-elles-mêmes instauré de nouvelles limites à leur activité, venant se superposer contre toute attente aux structures déjà en place et renforçant l'enchevêtrement des circonscriptions.

Le néo-institutionnalisme entretient un rapport encore plus symbiotique avec le *corpus* fédéraliste, surtout par rapport aux travaux les plus récents de ce courant. En effet, si les analyses en terme d'"Europe des régions" ont disparu du discours scientifique depuis le début des années quatre-vingt-dix, en revanche, les études reposant sur une vision de l'action régionale communautaire en tant que système de gouvernance reposant sur l'émergence de méso-gouvernements connaissent encore un grand succès (Sharpe, 1993). C'est dans cette dernière tradition que notre analyse puise certains de ses outils. C'est également à cette tradition que le néo-institutionnalisme apporte de nouveaux éléments de réflexion. En particulier, en réaffirmant que le niveau régional n'est ni un territoire homogène à l'échelle franco-espagnole, ni le seul pouvoir décentralisé à avoir émergé depuis les années soixante-dix (la coopération intercommunale est également en pleine expansion) (Keating, 1997 : P. 19). La perspective localisée de notre étude abonde dans le sens d'une définition large de la gouvernance multi-niveaux (Hooghe, 2002 : P. 347) en tant que système :

> "[...] *caractérisé par des prises de décision partagées entre de nombreux centres de pouvoir imbriqués entre eux, des sphères de compétence mouvantes et parfois mal définies (ce qui est potentiellement porteur de conflits), et une recherche continuelle de principes de*

*distribution du pouvoir aptes à organiser ce système institutionnel émergent.*" (Gary Marks cité in Smith, 1997b : P. 711).

Ce type d'analyse est commode dans la mesure où sa souplesse permet d'intégrer des cas où de nombreux acteurs collaborent entre-eux et des cas où un acteur tend à monopoliser l'espace politique. En revanche, nos travaux ont mis en évidence une dimension rarement soulignée par les études basées sur le concept de gouvernance multi-niveaux et de réseaux d'action publique qui peut être résumée sous le terme de déséquilibre. En effet, la croyance en un système complexe mais fondé sur une capacité innée à s'autoréguler est parfois profondément ancrée dans l'imaginaire collectif des chercheurs. Or, comme l'a démontré notre étude du cas catalan, la mise en œuvre d'INTERREG III A peut aussi aboutir à un jeu à somme non-nulle sans qu'un "gagnant" ne vienne compenser les pertes enregistrées par un "perdant" (Knippenberg, Markusse, 1999 : P. 1).

Notre analyse adhère également à certains éléments de la thèse intergouvernementaliste en soulignant le rôle d'encadreur et d'intermédiaire qu'exercent les services étatiques français et espagnols. Présents sur le terrain ainsi qu'au sein du Comité de Suivi INTERREG, les représentants en région des différents ministères français ont une activité plus visible que leurs collègues espagnols, limités au rôle de trésorier du programme. Cette présence plus discrète que lors des programmes précédents ne change rien au fait que ces services déconcentrés décident de la bonne marche du programme, *a fortiori* lorsque les enjeux politiques sont susceptibles de toucher à des secteurs clés de l'action publique comme la politique des transports et des infrastructures. Nous avons également mis en lumière la logique de positionnement sélectif "*à deux niveaux*" (Putnam, 1988 : P. 427) des services de l'Etat vis-à-vis de certains projets "transversaux" devenus prioritaires pour les SGAR. Cette stratégie de partage des tâches avec les collectivités territoriales permet d'affiner les analyses en terme de *side-payments*, faisant de la politique régionale une caisse de compensation entre Etats permettant aux gouvernements d'avancer sur des projets de plus grande envergure. Pourtant, cette analyse est largement insuffisante dans la mesure où elle évacue presque complètement les stratégies des acteurs infra-étatiques en les assujettissant aux décisions des Etats centraux. Cette focalisation sur les enjeux de *high politics* empêche de penser l'innovation en milieu local. Ainsi, dans un contexte d'intégration communautaire continu, l'établissement de zones transfrontalières peut

être considéré par la théorie intergouvernementaliste comme une liberté accordée par les gouvernements des Etats membres aux collectivités décentralisées. Le cadre juridique restrictif défini par les gouvernements étatiques et octroyé aux acteurs transfrontaliers (illustré par le Traité franco-espagnol de Bayonne en 1995) est bien entendu primordial pour comprendre le maintien des frontières internes en dépit des efforts réalisés par la Commission Européenne pour favoriser ce type de lien transnational et court-circuiter les gouvernements des Etats-membres. Cependant, il faut aussi prendre en compte les stratégies développées au niveau local par les promoteurs de ces coopérations qui, comme nous l'avons vu, n'ont pas forcément intérêt à la disparition totale des frontières internes, faisant fonction de barrière autant que de pont (Raffestin, 1974 : P. 12). Certains décideurs frontaliers (en particulier à Hendaye, Irun et Fontarabie) ont ainsi parfaitement intégré dans leur répertoire d'action l'art d'utiliser la frontière comme une ressource politique leur permettant de mener une double-stratégie d'ancrage local par rapport à leur fief politique communal et d'ouverture internationale par rapport aux nouveaux territoires transfrontaliers.

Notre étude amène également des éléments propres à la théorie de l'économie politique internationale pour qui dans un contexte de globalisation, tous les acteurs territoriaux cherchent à tirer profit des opportunités du marché capitaliste international. L'intégration communautaire est source de constitution d'un grand marché libéralisé européen (Quermonne, 1994 : P. 343) notamment à travers la création d'espaces économiques intégrés transfrontaliers. Considéré sous cet angle, les thèmes des districts industriels (Piore, Sabel, 1984) et de la Troisième Italie (Bagnasco, Trigilia, 1994) trouvent dans le contexte transfrontalier un nouveau champ d'application (Ratti, 1991). En effet, INTERREG participe de la reconversion des zones frontalières en éliminant peu à peu les contraintes douanières et fiscales et en permettant l'exploitation conjointe des richesses frontalières communes, réduisant théoriquement les disparités socio-économiques entre régions et captant des entrepreneurs attirés par la possibilité de produire à la charnière entre deux marchés différenciés. C'est du moins le défi lancé par les trois réseaux d'acteurs analysés dans cette étude. Néanmoins, comme nous l'avons affirmé précédemment, la logique fonctionnaliste favorisant le développement des activités privées à partir des politiques communautaires est difficile à opérationnaliser. D'abord parce que la politique régionale d'aide aux acteurs locaux et la politique de la concurrence sont largement incompatibles ; ensuite parce que la complémentarité des zones frontalières ne se décrète pas à Bruxelles et qu'il s'agit d'un équilibre se fondant

sur de nombreux facteurs matériels et symboliques restant largement à explorer ; enfin parce que le facteur économique est largement dépendant des décisions politiques et que si ces nouveaux territoires sont effectivement des instances de production d'action publique d'un nouveau type, ce sont plus rarement des territoires disposant de capacités décisionnelles propres aussi intégrés que les territoires plus classiques. Les territoires transfrontaliers dépendent d'ailleurs généralement des décisions politiques des communes, provinces et régions en raison de l'inexistence d'un niveau de gouvernance transfrontalier autonome (pas d'autorités transfrontalières supra-communales, supra-provinciales ou supra-régionales) et de ressources propres (ces dernières proviennent de transferts opérés par les communes, les provinces et les régions).

Le néo-institutionnalisme historique des choix rationnels emprunte des éléments variés à ces théories qu'il complète d'une certaine manière en s'attachant plus aux éléments empiriques que purement théoriques. En prenant en compte aussi bien les institutions au sens large que les institutions intermédiaires (Thelen, Steinmo, 1992 : P. 2), le néo-institutionnalisme apparaît sinon comme une "*théorie de moyenne-portée*" (Merton, 1965 ; Heidenheimer, Heclo, Adams, 1990), du moins comme une "*approche méthodologique*" (Bulmer, 1998 : P. 365) à mi-chemin entre le monde de la recherche en sciences sociales et l'univers des "professionnels" de l'intégration communautaire. Aux premiers il fournit une vision théorique permettant de "coller" aux réalités du terrain sans s'enfermer dans un schéma interprétatif trop rigide. Aux seconds, il offre des indications générales sur la manière d'améliorer les programmes communautaires. Ainsi, de nombreuses initiatives financières, juridiques et politiques existent pour remédier au déficit de mise en œuvre des politiques communautaires, talon d'Achille de la Commission Européenne (Morata, 2002 : P. 3). Dans le cas d'INTERREG III A, un contrôle descendant est prévu à travers une avance sur les fonds est en place, ainsi qu'une prime financière à la réalisation. Le non-versement des fonds est également envisageable si les projets stagnent trop longtemps et que les crédits ne sont pas consommés dans les temps impartis. La Commission Européenne a également établi en 1999 une définition stricte de ce que devrait être la mise en œuvre d'un programme transfrontalier communautaire. Enfin, le travail préliminaire et intermédiaire des évaluateurs a alimenté les débats sur l'efficience du mode de gestion actuel. Face à une telle débauche de moyens, nos travaux vont dans le sens des conclusions de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (2002) en proposant de renforcer le cadre légal des institutions locales. Ce renforcement "par le bas" permettrait de faciliter la création

d'entités spécialisées, et donc leur contrôle et leur lien avec les représentants de la Commission, en assouplissant par exemple les structures franco-espagnoles disponibles (*consorcio*, GIPT et SEML principalement) et en s'inspirant des institutions mises en place sur les frontières germano-hollandaise et franco-suisse. Ces modifications locales restent sujettes aux évolutions affectant l'Union Européenne et des interactions infra-étatiques mais sont susceptibles selon nous de favoriser un mouvement de convergence vers un espace d'action publique communautaire toujours plus intégré.

### 9.4. L'articulation des réseaux d'action publique, des référentiels et de l'analyse des processus d'institutionnalisation : quel avenir pour les "trois i" ?

Après avoir examiné les corps théoriques constituant les soubassements de nos hypothèses, il nous faut maintenant questionner l'utilité du choix des "outils" théoriques choisis. L'approche adoptée ici, reposant sur l'articulation des dimensions stratégiques, représentationnelles et institutionnelles de l'action publique n'est pas nouvelle en soi. D'une certaine manière, ces interrogations sont présentes depuis les débuts de la sociologie. La réelle nouveauté tient au fait qu'au lieu d'explorer ces dimensions séparément, nous avons cherché à les mettre en adéquation afin d'obtenir une vision plus large de l'objet étudié.

Il s'agissait en particulier de transcender les luttes entre chapelles promouvant une analyse centrée sur les enjeux stratégiques des interactions et celles envisageant l'action publique comme un mouvement d'idées se consolidant progressivement. Cette division est artificielle selon nous. Par exemple, l'opposition entre réseaux d'action publique Rhodesiens et communautés épistémiques Haasiennes, qui avait eu tendance à faire des seconds un cas particulier des premiers, n'est plus soutenable. Tous deux participent d'un même mouvement d'analyse en se focalisant sur deux aspects complémentaires de l'action organisée : les stratégies et les idées. C'est ici que la notion d'institutionnalisation est particulièrement utile en montrant que l'intégration plus ou moins forte d'un groupe tient à plusieurs facteurs, à la fois tactiques et idéationnels.

En effet, toute la difficulté de cette approche repose sur le choix d'instruments d'analyse compatibles entre eux. Ainsi, les réseaux d'action publique nous ont permis de dépasser le caractère a-socialisé des acteurs stratégiques tels qu'ils sont conçus par le CSO ou les approches du choix rationnels. Ensuite, le recours aux référentiels s'est effectué après quelques hésitations entre la théorie de l'Etat en action du CERAT et le

cadre d'analyse des coalitions d'experts de Paul Sabatier (Sabatier, Schlager, 2000 : P. 209). Ces deux ensembles se focalisent autant sur les aspects internes qu'externes à l'action publique et sur le lien entre l'idéologie globale et le sens particulier d'une politique publique ; tous deux insistent également sur le rôle des acteurs en tant qu'agents diffusant du sens au sein de l'espace publique. Cependant, les référentiels apparaissent plus adaptés à notre étude puisqu'ils permettent de mettre en valeur les éléments identitaires qui structurent le champ politique étudié, ce qui apparaît fondamental au niveau local. Néanmoins, plus silencieuse que la théorie américaine en ce qui concerne les mécanismes aboutissant à l'établissement d'un paradigme, la théorie des référentiels doit être complétée par une approche de l'action collective. Elle est selon nous parfaitement compatible avec les travaux sur les réseaux d'action publique.

De même, notre démarche visait à envisager notre objet de recherche sous plusieurs angles se renforçant. Sans sombrer dans l'illusion panoptique consistant à tout voir et à tout comprendre en multipliant les points de vue, nous avons tout d'abord cherché à isoler les différentes variables sans les opposer *a priori* ; puis nous les avons hiérarchisé *a posteriori* selon une logique inductive afin de dégager une explication générale à nos trois études de cas comparées en déterminant un ordre de causalité (Palier, Surel, 2005 : P. 7).

Le résultat de cette approche est, nous l'espérons, des plus stimulants car il renouvelle des analyses parfois tombées dans l'oubli. La dimension comparatiste, autant du point de vue spatial que temporel, est également, selon nous, consubstantielle de cette tendance. Reste que cette conception empirique, même intégrée au sein du *corpus* théorique néo-institutionnaliste historique, ne peut être assimilée aux théories globales de l'action organisée, du fait de son manque de consistance interne. Comme le précisent Bruno Palier et Yves Surel (2005 : p. 7) :

> *"Reste donc à établir plus fermement l'articulation des variables, à mieux combiner les hypothèses diverses puisées dans chacun des "trois i" et à réfléchir plus systématiquement au séquençage. Et surtout, reste à fonder empiriquement la pertinence (et les limites) de cette approche, seul test véritable de ces propositions théoriques."*

### 9.5. 2000-2006, et après ? Les PIC comme prototypes d'un nouveau type de gestion des politiques régionales communautaires ?

Bien que le programme INTERREG III A ne soit pas encore achevé à l'heure de rédiger nos travaux, le futur de son mode de gestion et de celui du reste des fonds structurels est plus que jamais d'actualité. Dans un contexte de contraction budgétaire provoqué par le transfert massif des fonds structurels vers les nouveaux membres issus des PECO afin de soutenir les régions des nouveaux adhérents à l'Union Européenne, la Commission Européenne va être amenée à réduire drastiquement les aides fournies aux "vieux" pays et aux zones NUTS de ces derniers. Acculée par les autres directions générales, la DG Regio va désormais devoir faire plus en dépensant moins. Autrement dit, elle devra renforcer son influence infra-étatique à moindre coût en tenant à distance les autorités étatiques et en imposant directement ses consignes aux autorités de gestion. Ainsi, la période de programmation actuelle est peut être le chant du cygne de l'action publique communautaire telle que nous la connaissions dans les Etats d'Europe occidentale depuis les années quatre-vingt. Cette évolution pose la question de la normalisation d'INTERREG et des PIC en tant que modalités d'action publique destinées à se substituer progressivement aux méthodes de gestion des autres volets de la politique régionale (PAC et objectif 2). Face à cette future structure d'opportunité laissant présager moins d'argent mais plus de contrôle communautaire, nombre de nos interlocuteurs s'interrogent déjà sur le futur de leur collaboration en matière de gestion de fonds structurels pour la période 2007-2013 (Commission Européenne, 2004). En France, la fenêtre politique ouverte par l'élection des socialistes suite à la dissolution surprise de l'Assemblée Nationale par le Président de la République a permis d'associer les collectivités territoriales à la gestion des PIC. Même si les services de l'Etat restent présents, les rumeurs sur le transfert de la politique par objectifs aux collectivités territoriales sous la pression de la DG Regio vont bon train. En Espagne, la participation des gouvernements autonomiques est assurée. Mais la volonté de renégocier les statuts basque et catalan portera également sur l'administration directe des fonds structurels par les exécutifs autonomiques avec le phénomène de suivisme qu'une telle négociation peut provoquer dans le reste des régions de la péninsule. Etant données les évolutions récentes, trois scénarios plausibles semblent se détacher :

Le premier, scénario minimaliste, consisterait en un retour de force des services de l'Etat au détriment de l'influence de la Commission. En France, la présence des SGAR

et de la DATAR se réaffirme à la fois sur les politiques d'objectif 2 et sur les PIC du fait des mauvais résultats provoqués par la gestion des collectivités territoriales. En Espagne, les gouvernements autonomes conservent leur compétence sur la mise en œuvre de certains programmes, et partagent le reste des crédits européens avec les services de l'Etat.

Le deuxième scénario, maximaliste cette fois, verrait tomber des pans de plus en plus larges de la politique régionale sous la juridiction des autorités territoriales, favorisant ainsi l'établissement d'une coopération à niveaux multiples avec les services de la Commission. Les collectivités territoriales françaises reçoivent la compétence de gestion des politiques de l'objectif 2 au détriment des services de l'Etat dont les agents sont réaffectés à d'autres tâches. Des crédits d'assistance substantiels sont versés aux collectivités territoriales afin de les épauler dans leurs nouvelles attributions. Certains gouvernements autonomiques obtiennent une représentation directe au sein du Comité de Représentations Permanente espagnol. Ils héritent par la même occasion de la gestion du fonds de cohésion. Sous la pression des gouvernements basque et catalan, la réforme du Sénat en chambre de représentation territoriale permet de calmer pour un temps les revendications du reste des communautés autonomes.

Le troisième scénario est une projection intermédiaire de type incrémental. En tenant compte des évolutions récentes *ceteris paribus*, la situation des autorités territoriales françaises et espagnoles évoluent de manière lente vers une plus grande implication mais reste sous le contrôle des services de l'Etat central. En France, le caractère expérimental d'INTERREG III A est renouvelé à plus grande échelle sur l'un des axes des politiques d'objectif 2. Après consultation, un exécutif régional disposant d'une capacité politique de mobilisation importante supérieure est sélectionné afin de gérer cette nouvelle attribution. Les conseils régionaux d'Alsace, de Bretagne, ou d'Aquitaine sont sur la liste en raison de l'intense activité qu'ils déploient. En Espagne, La situation évolue graduellement. Le Plan Ibarretxe n'est pas mené à son terme et un arrangement est trouvé avec le Gouvernement espagnol, sur le modèle de la consultation établie avec la Catalogne. De nouvelles compétences sont transférées aux régions mais la question de l'accès direct aux instances communautaires est évacuée de l'agenda politique du Gouvernement socialiste de José Luis Rodríguez Zapatero.

## 9.6. *Mobilis in mobile*...en guise de conclusion finale

En se bornant à reconnaître la complexité croissante du lien entre action publique communautaire et espace public européen, la conclusion de cet ouvrage peut paraître stérile, voire même inutile. En effet, elle éprouve la difficulté à apporter un éclairage théorique unilatéral à des phénomènes d'intégration nombreux, protéiformes et en évolution permanente.

L'embarras des théories globalisantes classiques du changement communautaire (bien que l'on pourrait aisément élargir ce constat aux théories sociologiques en général) à capter l'essence des évolutions contemporaines de la société européenne ont poussé les chercheurs soit à affiner sans cesse ces dernières au risque de dénaturer leur substance, soit à réduire leurs aspirations et à s'orienter vers la théorisation de moyenne-portée. Par rapport à cette deuxième option, force est de constater que le succès des notions telles que la gouvernance multi-niveaux ou les réseaux d'action publique n'est pas simplement dû à un effet de mode mais doit aussi être considéré comme l'expression de la faillite des structures formelles classiques à gérer les modifications sociales en cours. Au-delà de ce constat pessimiste, cette situation recèle également des opportunités pour la recherche en sciences sociales. Par-delà la contrainte imposant la capacité de synthétiser des faits sociaux toujours plus complexes et intriqués, par-delà la nécessité d'une rigueur méthodologique toujours plus nécessaire, par-delà l'exigence d'humilité face à la tentation de tout expliquer à travers une explication *ad hoc*, ce nouveau contexte oblige également le chercheur à échapper au "prêt-à-penser" ayant caractérisé les études communautaires à partir du transfert des problématiques propres aux relations internationales et à développer ainsi ses propres outils d'analyse. "*Mobilis in mobile. Mobile dans l'élément mobile*" pour paraphraser Jules Verne, semble être le défi actuel des chercheurs en sciences sociales. Puisse le lecteur reconnaître cette qualité à nos travaux.

***

Florence, le 25 juin 2005

# Bibliographie


**Abélès M.**, *Jours tranquilles en 1989. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989.

**Abélès M.**, "Mises en scène et rituels politiques : une approche critique" in Abélès M., Rossade W., (dir.), *Politiques symboliques en Europe*, Berlin, Duncker and Humblot, 1993.

**Abélès M.**, "De l'Europe politique en particulier et de l'anthropologie en général", *Cultures et Conflits*, n° 28, 1997a.

**Abélès M.**, "A la recherche d'un espace public communautaire", *Pouvoirs*, n° 69, 1997b.

**Ahedo Gurrutxaga I.**, "La relación con Iparralde", in Castells Arteche J., (dir.), *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del lehendakari Ibarretxe*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2003.

**Aldecoa F., Keating M.**, (dir.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999.

**Alliès P., Baraize F., Genieys W., Négrier E., Cheylan J.P.**, "Les élections régionales du 15 mars 1998 en Languedoc-Roussillon. Une nouvelle singularité régionale ?", *Pôle Sud*, n° 8, 1998.

**Alline J.P.**, "Frontière négociée, frontière disputée. Une représentation coutumière des conflits frontaliers dans les Pyrénées sous l'Ancien Régime", in Lafourcade M., (dir.), *La frontière franco-espagnole, lieu de conflits interrétatiques et de collaboration interrégionale*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1998.

**Alter K.J.**, "Who Are the 'Masters of the Treaty'? : European Governments and the European Court of Justice", *International Organization*, vol. 52, n° 1, 1998.

**Alvarez Junco A.**, "The Nation-Building Process in Nineteenth-Century Spain", in Mar-Molinero C., Smith A., (dir.), *Nationalism and the Nation in the Iberian Peninsula. Competing and Conflicting Identities*, Oxford, Berg, 1996.

**Alvergne C., Taulelle F.**, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002.

**Andersen S.S., Eliassen K.A.**, "Introduction : The EU as a New Political System", in Andersen S.S., Eliassen K.A., (dir.), *Making Policy in Europe*, London, Sage, 2001.

**Anderson B.**, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London, Verso, 1983.

**Anderson J.**, "Skeptical Reflections on a Europe of the Regions : Britain, Germany and the European Regional Development Fund", *Journal of Public Policy*, vol. 10, n° 4, 1990.

**Anderson M.**, (dir.), *Frontier Regions in Western Europe*, London, Frank Cass, 1983.

**Anderson J., O'Dowd L., Wilson T.**, "Why Study Borders Now ?", *Regional and Federal Studies*, vol. 12, n° 4, 2002.

**Argul S., Bray Z., Harguindéguy J.B.**, "Espace médiatique et coopération transfrontalière. Le cas de la baie de Txingudi au Pays Basque", *Communication et Organisation*, 2005.

**Bache I.**, (dir.), *The Politics of European Union Regional Policy*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.

**Badie B.**, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.

**Badie B., Hermet G.**, *Politique comparée*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990.

**Bagnasco A., Trigilia C.**, *La construction sociale du marché*, Paris, ENS-Cachan, 1994.

**Bailey F.G.**, *Les règles du jeu politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971.

**Balme R.**, "Le territoire en Europe au prisme de ses paradigmes", in Balme R., Garraud P., Hoffmann-Martinot V., Ritaine E., *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994.

**Balme R.**, "La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle" in Mény Y., Muller P., (dir.), *Les politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995a.

**Balme R.**, "French Regionalization and European Integration : Territorial Adaptation and Change in a Unitary State", in Jones B., Keating M., (dir.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995b.

**Balme R.**, (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996.

**Balme R.**, "La région française comme espace d'action publique", in Le Galès P., Lequesne C., (dir.), *les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

**Balme R., Barbosa C., Burbaud F.**, "La coopération interrégionale entre l'Aquitaine et Euskadi : convergences et divergences" in Palard J., (dir.), *L'Europe aux frontières*, Paris, PUF, 1997.

**Balme R., Jouve B.**, "Building the Regional State : Europe and the Territorial Organization in France", in Hooghe L., (dir.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

**Baños Torres J., Iglesias Suárez A.**, "La política regional Europea y la cooperación transfronteriza. Los programas Interreg", *Revista de Estudios Regionales*, n° 42, 1995.

**Barth F.**, *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Cultural Differences*, Boston, Brown, 1969.

**Bartolini S.**, "On Time and Comparative Research", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 5, n° 2, 1993.

**Bennett C.J., Howlett M.**, "The Lessons of Learning. Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, n° 25, 1992

**Benvéniste E.**, *Le vocabulaire des institutions indo-européennes*, tome 2, Paris, Les éditions de Minuit, 1969.

**Berger P., Luckman T.**, *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York, Penguin, 1966.

**Bernad Alvarez de Eulate M.**, "La Communauté de Travail des Pyrénées", in *Los Pirineos, montaña de Europa*, Actes du colloque sur le développement de la coopération transfrontalière, Jaca, DATAR/MOPU, 22 et 23 juin 1989.

**Bernardo D.**, "Langue, société et espace en Catalogne Nord", *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, vol. 48, n° 2, 1977.

**Berthoumieux M., Willemissa A.**, (dir.), *The Occitan Language in Education in France*, Leeuwarden, Mercator-Education, 1998.

**Berting J.**, "Identités collectives et images de l'autre : les pièges de la pensée collectiviste", *Hermès*, n° 30, 2001.

**Bidasoa-Activa**, "Maletas pedagógicas", *Ficha tecnica del INTERREG III A*, Irún, 2002.

**Bodineau P., Verpeaux M.**, *La coopération locale et régionale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.

**Boggs S.W.**, "Cartohypnosis", *Scientific Monthly*, vol. 64, 1947.

**Bontron J.C.**, "Règles d'un bon zonage", *POUR*, n° 167, 2000.

**Boos X.**, "PME et régions (trans)frontalières", *Les Cahiers du LERASS*, n° 25, 1992.

**Borraz O.**, "Le leadership institutionnel", in Smith A., Sorbets C., (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003.

**Börzel T.A.**, *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

**Bottin M.**, "La frontière de l'Etat. Approche historique et juridique", *Sciences de la Société*, n° 37, 1996.

**Boudon R.**, *Raison. Bonnes raisons*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003.

**Bourdieu P.**, "L'identité et la représentation, éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 35, 1980.

**Bourdieu P.**, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982.

**Bray Z.**, *Boundaries and Identities in Bidasoa-Txingudi, on the French-Spanish Frontier*, thèse doctorale, Florence, Institut Universitaire Européen, 2002.

**Bray Z., Harguindéguy J.B.**, "Une sociologie de la construction identitaire. Le cas de la coopération transfrontalière au Pays Basque", *Pôle Sud*, n° 2, 2004.

**Brunet R.**, *Le territoire dans les turbulences*, Montpellier, GIP RECLUS, 1990.

**Bulmer S.J.**, "New Institutionalism and the Governance of the Single European Market, *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 3, 1998.

**Burgess M.**, "Federalism and Federation", in Cini M., (dir.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University press, 2003.

**Burgorgue-Larsen L.**, *L'Espagne et la Communauté Européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

**Burnett A.D., Taylor P.J.**, *Political Studies From Spatial Perspectives*, New York, Wiley and Sons, 1981.

**Burns J.**, *Leadership*, New York, Harper and Row, 1978.

**Callon M.**, "Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieux", *L'Année Sociologique*, n° 36, 1986.

**Calvert R.L.**, "The Rational Choice Theory of Social Institutions", in Banks J.S., Hanushek E.A., (dir.), *Modern Political Economy*, New York, Cambridge University Press, 1995.

**Cambot P.**, "Commentaire du Traité de Bayonne du 10 mars 1995 relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales" in Lafourcade M., (dir.), *La frontière franco-espagnole, lieu de*

*conflits interrétatiques et de collaboration interrégionale*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1998.

**Camilleri J.A., Falk J.**, *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Aldershot, Edward Elgar, 1994.

**Capo Giol J.**, "Elecciones municipales pero no locales", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 56, 1991.

**Caporaso J.A.**, "The European Union and Forms of State : Westphalian, Regulatory or Post-modern ?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 1, 1996.

**Caporaso J.A.**, "Regional Integration Theory : Understanding Our Past and Anticipating Our future", in Sandholtz W., Stone Sweet A., (dir.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

**Castoriadis C.**, *L'institution imaginaire de la société*, Paris, Le Seuil, 1975.

**Cavaillès H.**, "Une fédération pyrénéenne sous l'ancien régime. Les traités de lies et de passeries", *Revue Historique*, tome 105, 1910.

**Cazorla Pérez J.**, "El clientelismo de partido en la España de hoy : una disfunción de la democracia", *Revista de Estudios Políticos*, n° 87, 1995.

**Célimène F., Lacour C.**, "La réforme des fonds structurels européens : éléments d'une théorie du développement régional communautaire", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 2, 1991.

**Church A., Reid P.**, "Cross-border Co-operation, Institutionalization and Political Space Across the English Channel", *Regional Studies*, vol. 33, n° 7, 1999.

**Claval P.**, "Géographie et sémiologie", *L'Espace Géographique*, T. III, n°2, 1974.

**Clegg T.**, "Spain", in Page E.C., Goldsmith M.J., (dir.), *Central and Local Government Relations : a Comparative Analysis of West European Unitary States*, London, Sage, 1987.

**Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P.**, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", in March J.G., (dir.), *Decisions and Organizations*, New York, Blackwell, 1989.

**Colomy P.**, "Neofunctionalism and neoinstitutionalism : human agency and interest in institutional change", *Sociological Forum*, vol. 13, n° 2, 1998.

**Comité de pilotage**, *DOCUP INTERREG III A France-Espagne*, Bordeaux, 2000.

**Comité de pilotage**, *Complément de programmation INTERREG III A France-Espagne*, Bordeaux, 2001.

**Commissariat de Massif à l'Aménagement des Pyrénées**, *Convention interrégionale du massif des Pyrénées 2000-2006*, Toulouse, DATAR-CMAP, 2001.

**Commission Européenne**, *Guide to Community Initiatives*, Bruxelles, Office des Publications des Communautés Européennes, 1991a.

**Commission Européenne**, *Europe 2000*, Bruxelles, Office des Publications des Communautés Européennes, 1991b.

**Commission Européenne**, Interregional and Cross-border Co-operation in Europe, Bruxelles, Office des Publications des Communautés Européennes, 1992.

**Commission Européenne**, *Guide to Community Initiatives*, Bruxelles, Office des Publications des Communautés Européennes, 1994.

**Commission Européenne**, *Europe 2000 +, Coopération pour l'aménagement du territoire européen*, Bruxelles, Office des Publications des Communautés Européennes, 1999.

**Commission Européenne**, *Communication aux Etats membres sur le programme INTERREG III*, 28 avril 2000.

**Commission Européenne**, *A New Partnership for Cohesion : Convergence, Competitiveness, Cooperation. (The "Third Cohesion Report")*, Bruxelles, Office des Publications des Communautés Européennes, 2004.

**Communauté de Communes Gèdre-Gavarnie**, "Projet de liaison téléportée", *Fiche technique INTERREG III A*, Gèdre, 2001.

**Conseil de l'Europe**, *Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales*, Madrid, 21 mai 1980.

**Conseil Régional Midi-Pyrénées**, *La traversée centrale des Pyrénées : un enjeu pour nos régions, une priorité pour l'Europe*, Tarbes, 23 et 24 janvier 2003.

***Constitución española de 1978***, Madrid, El Sol, 1991.

**Conversi D.**, *The Basques, the Catalans and Spain. Alternative Routes to Nationalist Mobilisation*, London, Hurst and Company, 1997.

**Coulon C.**, "Le contr'un occitan", *Revue Autrement*, n° Oc, 1980.

**Courlet C.**, "La frontière : coupure ou couture ?", *Economie et Humanisme*, n° 301, 1988.

**Cram L.**, "Calling the Tune Without Paying the Piper ? Social Policy Regulation : the Role of the Commission in the European Community Social Policy", *Policy and Politics*, vol. 21, n° 2, 1993.

**Crozier M., Friedberg E.**, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1963.

**Crozier M., Thoenig J.C.**, "La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France", *Revue Française de Sociologie*, n° 6, 1975.

**Cuchillo C.**, "The Autonomous Communities as the Spanish Meso", in Sharpe L.J., *The Rise of the Meso Government in Europe*, London, Sage, 1993.

**D'Arcy F., Baena del Alcazar M.**, *Décentralisation en France et en Espagne*, Paris, Economica, 1986.

**Dedieu O., Genieys W.**, "Le développement local face à l'Europe. L'invention du Pays Cathare", *Sciences de la Société*, n° 45, 1998.

**Delaunay D.**, "Hendaye-ville et Hendaye-plage", in Delaunay D., (dir.), *Hendaye, Irun, Fontarabie, villes de la frontière*, Paris, Institut Français d'Architecture, 1996.

**De Esteban J., López Guerra L.**, *La crisis del Estado franquista*, Madrid, Labor Politeia, 1983.

**Delcamp A.**, "L'expérience de décentralisation", in Delcamp A., (dir.), *Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne*, Paris, La Documentation Française, 1998.

**Denzin N.K.**, *The Research Act. A Theoretical Introduction to Sociological Methods*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1973.

**de Riquer B.**, "Cataluña", in Fusi J.P., (dir.), *España. Autonomías*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989.

**Desplat C.**, "La Guerre des Limites, 1827-1856 : l'appropriation de l'espace pastoral dans les Pyrénées", in *Pyrénées-terres-frontières*, 118° Congrès des sociétés historiques et scientifiques, Pau, 23-29 octobre 1993.

**Deutsch K.**, "Prologue : Achievements and Challenges in 2000 Years of Comparative Research", in Dierkes M., Weiler H.N., Berthoin Antal A., (dir.), *Comparative Policy Research. Learning From Experience*, Aldershot, Gower, 1987.

**De Winter L.**, "The Impact of European Integration on Ethnonationalist Parties", Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2001.

*Diagonal*, "Territoires sans frontières", n° 99, 1993.

**Díaz López C.**, "Centre-Periphery Structures in Spain : From Historical Conflict to Territorial Consociational Accomodation ?", in Mény Y., Wright V., (dir.), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, London, Allen & Unwin, 1985.

**DiMaggio P.J.**, "Constructing an Organizational Field as a Professional Project : US Art Museums, 1920-1940" in Powell W., DiMaggio P.J., (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.

**Di Méo G.**, "De l'espace subjectif à l'espace objectif : l'itinéraire du labyrinthe", *L'Espace Géographique*, n°4, 1990-1991.

**Direction Générale Regio**, *Les politiques structurelles et les territoires de l'Europe. Coopération sans frontières*, Bruxelles, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 2002

**Dowding K.**, "The Theory of Policy Communities and Policy Networks", http://www.psa.ac.uk/cps/1994/dowd1.pdf

**Duchacek I.D.**, *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among, and Across Nations*, Boulder, Westview Press, 1986.

**Duchacek I.D.**, "Perforated Sovereignties : Toward a Typology of New Actors in International Relations", in Michelmann H.J., Soldatos P., (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

**Dupoirier E.**, "L'offre identitaire des régions françaises et la construction des identités régionales", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 5, n° 1, 1998.

**Dupuy P.M.**, "Legal Aspects of Transfrontier Regional Co-operation", in Anderson M., (dir.), *Frontier Regions in Western Europe*, London, Frank Cass, 1983.

**Duran P.**, "L'environnement, une affaire d'Etat ? Le Parc National des Pyrénées ou les difficultés de la négociation institutionnalisée", *Annuaire des Collectivités Locales*, Paris, Litec, 1993.

**Duran P.**, "Le partenariat dans la gestion des fonds structurels : la situation française", in GRALE (dir.), *Annuaire des Collectivités Locales*, Paris, Litec, 1998.

**Duran P., Thoenig J.C.**, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n° 4, 1996.

**Eaton Baier V., March J.G., Saetren H.**, "Implementation and Ambiguity", in March J.G., (dir.), *Decisions and Organizations*, New York, Blackwell, 1989.

**Echebarria Miguel C.**, "La evaluación de programas en la Unión Europea", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 22, 2001.

**Elder C., Cobb R.W.**, *The Political Uses of Symbols*, New York, Longman, 1983.

**Elias N.**, *The Civilizing Process*, tome 2, Power and Civilty, New York, Pantheon Books, 1982.

**Fayol H.**, *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, 1966.

**Fernández de Casadevante Romani C.**, *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad*, San-Sebastian, Kursal, 1990a.

**Fernández de Casadevante Romani C.**, *La cooperación transfronteriza en el Pirineo : su gestión por las comunidades autónomas*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1990b.

**Fernández Espinar López L.C.**, "Les structures locales dans l'Espagne des autonomies", in Delcamp A., (dir.), *Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne*, Paris, La Documentation Française, 1998.

**Fernández Pasarín A.M.**, *Crisis del Estado-Nación europeo y principio de subsidiariedad*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2001.

**Fernández Sola N., Peralta Losilla E.**, "El papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y su evolución en el contexto europeo de cooperación transfronteriza territorial", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, n° 2, 1994.

**Ferret J.**, "Le néo-occitanisme dans les représentations identitaires des élites régionales", *Pôle Sud*, n° 7, 1997.

**Fontanaud D.**, "Les accords de Schengen : Avant-propos", *Problèmes Politiques et Sociaux*, n° 763-764, 1996.

**Formery S.L.**, *La Constitution commentée article par article*, Paris, Hachette, 1996.

**Forne J.**, "Eléments pour une problématique globale des montagnes frontalières. Le cas des Pyrénées", *Les cahiers du LERASS*, n° 24, 1991.

**Foucault M.**, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.

**Foucault M.**, "Governmentality", in Burchell G., Gordon C., Miller P., (dir.), *The Foucault Effect : Studies in Governmentality*, London, Harvester Wheatsheaf, 1991.

**Foucher M.**, *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1988.

**Fourquet F.**, *Le Pays Basque et l'Aquitaine. Une évaluation économique*, Bayonne, Ikerka, 1994.

**Frank R.**, "Qu'est-ce qu'un stéréotype ?", in Jeanneney J.J., (dir.), *Une idée fausse est un fait vrai : les stéréotypes nationaux en Europe*, Paris, Odile Jacob, 2000.

**Friedberg E.**, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993.

**Friedberg E.**, "Néo-institutionnalisme et ordres locaux", *Revue Française de Science Politique*, vol. 48, n° 3-4, 1998.

**Garcia Segura C.**, "La actividad exterior de las entidades políticas subestatales", *Revista de Estudios Políticos*, n° 97, 1996.

**Garofoli G.**, "Développement et transformation des systèmes productifs locaux. Globalisation et coopération interrégionale", *Sciences de la Société*, n° 37, 1996.

**Garraud P.**, "Le processus autonomique et la fin de l'exception espagnole", in Balme R., Garraud P., Hoffmann-Martinot V., Ritaine E., *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994.

**Genieys W.**, "L'Espagne des autonomies. Les élites périphériques face à l'Etat", in Le Galès P., Lequesne C., (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

**Genieys W., Smith A.**, "Mobilisations politiques et modèles de leadership territorial. Analyse comparée d'une politique publique européenne et infra-régionale", in Négrier E., Jouve B., (dir.), *Que*

*gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, 1998.

**Genieys W., Smith A., Baraize F., Faure A., Négrier E.**, "Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire", *Pôle Sud*, n° 13, 2000.

**Genieys W., Valarié P.**, "Par-delà les frontières étatiques : jeux et enjeux de politiques autour du projet d'aqueduc Languedoc-Roussillon", *Pôle Sud*, n° 15, 2001.

**George S.**, "Multi-Level Governance and the European Union", in Bache I., Flinders M., (dir.), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

**Gerbaux F., Muller P.**, "Les interventions économiques locales", *Pouvoirs*, n° 60, 1992.

**Giddens A.**, *A Contemporary Critique of Historical Nationalism. The Nation-State and Violence*, Cambridge, Polity Press, 1985.

**Goffman E.**, *The Presentation of Self in Everyday Life*, New York, Doubleday, 1959.

**Grémion P.**, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

**Grenier M.**, "Fonds structurels : plus de contrôle sur l'utilisation des fonds communautaires", *Europe et Territoires*, n° 7, 1999.

**Grilli di Cortona P.**, "Pochi voti, tanta influenza, nazionalismi e partiti nazionalisti in Europa", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n° 2, 2001.

**Guénée B.**, "Des limites féodales aux frontières politiques", in Nora P., (dir.), *Les lieux de mémoire*, tome 2, La Nation, Paris, Gallimard, 1986.

**Gunther R.**, *Public Policy in a No-party State. Spanish Planning in the Twilight of the Franquist Era*, Berkeley, University of California Press, 1980.

**Guy Peters B.**, *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*, London, Pinter, 1999.

**Guy Peters G., Pierre J.**, "Multi-Level Governance and Democracy : a Faustian Bargain ?", in Bache I., Flinders M., (dir.), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

**Haas E.B.**, *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958.

**Haas E.B.**, "The Study of Regional Integration : Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorizing", *International Organization*, vol. 24, 1970.

**Haas P.M.**, "Introduction : Eistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992.

**Häkli J.**, "Governing the Mountains. Cross-Border Regionalisation in Catalonia", in Kramsch O., Hooper B., (dir.), *Cross-Border Governance in the European Union*, London, Routledge, 2004.

**Hall P.A.**, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy-Making in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993.

**Hall P.A., Taylor R.C.R.**, "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, n° 44, 1996.

**Hall P.A.**, "The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparativ Political Economy of the Industrialized nations", in Lichbach M, Zuckerman A., (dir.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

**Harguindéguy J.B.**, "La coopération transfrontalière comme laboratoire de la construction européenne : le cas du Consorcio Bidasoa-Txingudi dans le Pays Basque", *Mosella*, vol. 27, n° 3-4, 2002.

**Harguindéguy J.B.**, "La coopération transfrontalière franco-espagnole face à ses contradictions", *Revue Etudes Internationales*, vol. 35, n° 2, 2004.

**Harguindéguy J.B.**, "Les opportunités de l'intégration européenne pour la Communauté Autonome d'Euskadi : le cas du projet d'Etat associé du Lehendakari Ibarretxe" in Jacquot S., Woll C., (dir.), *Les usages de l'Europe : acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004.

**Hartshorne R.**, *The Study of Geography*, Lancaster, Penn, 1939.

**Hassenteufel P.**, "Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européenne", in CURAPP, (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

**Hassenteufel, P., Smith A.**, (dir.), "Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française'", *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n° 1, 2002.

**Hassner P.**, "Fixed Border or Moving Borderlands? A New Type of Border for a New Type of Entity", in Zielonka J., (dir.), *Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, London, Routledge, 2002.

**Hay C., Wincott D.**, "Structure, Agency and Historical Institutionalism", *Political Studies*, vol. 46, 1998.

**Heargraves J.**, *Freedom for Catalonia ? Catalan Nationalism, Spanish Nationalism and the Barcelona Olympic Games*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

**Hébrard J.**, "Les rapports Etat-région dans la mise en oeuvre des financements INTERREG", in Némery J.C., (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire : en France et en Europe*, Paris, Economica, 1994.

**Heclo H., Wildavsky A.**, *The Private Government of Public Money : Community and Policy Inside British Politics*, London, Mac Millan, 1981.

**Heidenheimer A.J., Heclo H., Adams C.T.**, *Comparative Public Policy*, New York, Saint Martin's Press, 1990.

**Héritier A.**, (dir.), *Differential Europe. The European Union Impact on National Policy Making*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.

**Hill M., Hupe P.**, *Implementing Public Policy*, London, Sage, 2002.

**Hocking B.**, "Bridging Boundaries : Creating linkages. Non-central Governments and Multilayered Policy Environments", *Welt Trends*, n° 11, 1996.

**Hocking B.**, "Regionalism : an International Relations Perspective", in Keating M., Loughlin J., (dir.), *The Political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass, 1997.

**Hoffmann S.**, "Obstinate or Obsolete ? The fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Daedalus*, n. 95, 1966.

**Hooghe L.**, "The Organisation of Territorial Interests and Multilevel Governance", in Balme R., Chabanet D., Wright V., (dir.), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

**Hooghe L., Keating M.**, "The Politics of European Union Regional Policy", *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 1, 1994.

**Hooghe L., Marks G.**, "Multi-Level Governance in the European Union", in Hooghe L, Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.

**Hobsbawn E., Ranger T.**, *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

**House J.**, "Frontier Studies : an Applied Approach", in Burnett A. D., Taylor P. J., (Dir.), *Political Studies From Spatial Perspectives : Anglo-American Essay on Political Geography*, New York, Wiley, 1981.

http://web.cr-aquitaine.fr (site du Conseil Régional d'Aquitaine, Bordeaux, dernière consultation le 30 avril 2004).

http://www.eblul.com (site de l'European Bureau for Lesser Used Languages, Leeuwarden, dernière consultation le 15 décembre 2004).

http://www.eleweb.net (site de l'Observatorio Electoral, Barcelone, dernière consultation le 8/11/2004).

http://www.inforegio.com (site de la politique régionale de l'UE, Bruxelles, dernière consultation le 25 avril 2004).

http://www.oip.fr (site de l'Observatoire Interrégional du Politique, Paris, dernière consultation le 2 décembre 2004).

http://www.professionpolitique.info (site de la revue électronique *Profession Politique*, Paris, dernière consultation le 2 décembre 2004).

**Ibarretxe J.J.**, "Propuesta del Lehendakari Ibarretxe", in Castells Arteche J. (dir.), *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del lehendakari Ibarretxe*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2003.

**Interact**, *A Study of the Mid-term Evaluations of INTERREG Programmes for the Programming Period 2000 Until 2006*, Vienna, Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning, 2005.

*Inter Régions*, "Politique régionale communautaire. Les étapes", n°201, 1996.

**Jacob C.**, *L'empire des cartes*, Paris, Albin Michel, 1992.

**Jacob J.E.**, *Hills of Conflict, Basque Nationalism in France*, Reno, Nevada University Press, 1994.

**Jáuregui G.**, "Un nuevo pacto político para la convivencia : algunas reflexiones desde la perspectiva jurídico-constitucional", in Castells Arteche J. (dir.), *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del lehendakari Ibarretxe*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2003.

**Jeffery C.**, "Sub-National Mobilization and European Integration : Does It Make Any Difference ?", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 1, 2000.

**Jobert B.**, "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 2, 1992.

**Jobert B., Muller P.**, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

**Jobert B., Muller P.**, "France : la consécration républicaine du néo-libéralisme", in Jobert B., (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

**Jones S.B.**, *Boundary-Making. A Handbook for Statesmen, Treaty Editors and Boundary Commissioners*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, Johnson Reprint Corporation, 1971.

**Jordan A.G., Richardson J.**, *Governing Under Pressure : the Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Robertson, 1979.

**Jordana J.**, "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado ?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n° 3, 1995.

**Jouve B.**, "France : From the Regionalized State to the Emergence of Regional Governance?", in Keating M., Loughlin J. (dir.), *The Political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass, 1997.

**Jupille J., Caporaso J.A.**, "Institutionalism and the European Union : Beyond Internacional Relations and Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, n° 2, 1999.

**Keating M.**, "Decentralization in Mitterrand's France", *Public Administration*, vol. 61, 1983.

**Keating M.**, ""Revendication and Lamentation" : The Failure of Regional Nationalism in Languedoc", *Journal of Area Studies*, n° 14, 1986.

**Keating M.**, "Do the Workers Really Have No Country ? Peripheral Nationalism and Socialism in the United Kingdom, France, Italy and Spain", in Coakley J., (dir.), *The Social Origins of Nationalist Movements. The Contemporary European Experience*, London, Sage, 1992.

**Keating M.**, "The Politics of Economic Development. Political Change and Local Development Policies in the United States, Britain and France", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 28, n° 3, 1993.

**Keating M.**, *Nations Against State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland.*, New York, St-Martin's Press, 1996.

**Keating M.**, "Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ?", in Le Galès P., Lequesne C., (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

**Keating M.**, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, London, Edward Elgar, 1998.

**Keating M.**, *The Politics of Modern Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999a.

**Keating M.**, "Regions and International Affairs : Motives, Opportunities and Strategies", *Regional and Federal Studies*, vol. 9, n° 1, 1999b.

**Keating M.**, *Plurinational Democracy : Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

**Keohane R.O., Hoffmann S.**, "Institutional Change in Europe in the 1980'", in Keohane R.O., Hoffmann S., (dir.), *The New European Community. Decision Making and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991.

**Keohane R.O., Nye J.S.**, *Power and Interdependance*, New York, Westview, 1989.

**Knippenberg H., Markusse J.**, "19 and 20 Century Border and Border Regions in Europe : Some Reflections", in Knippenberg H., Markusse J., (dir.), *Nationalising and Denationalising European Borders Regions 1800-2000*, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers, 1999.

**Kramsch O., Hooper B.**, "Introduction", in Kramsch O., Hooper B., (dir.), *Cross-Border Governance in the European Union*, London, Routledge, 2004.

**Kratochwil F.**, "Of Systems, Boundaries, and Territoriality : An Inquiry Into the Formation of the State System", *World Politics*, vol. 39, n° 1, 1986.

**Kukawka P.**, "Le quadrige européen (Bade-Wurtemberg, Lombardie, Catalogne, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions", in Balme R., (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996.

**Laborie J.P.**, "Le sud-ouest européen : coopérations interrégionales et stratégies d'aménagement", *Sud-Ouest Européen*, n° 5, 1999.

**LACE**, *Practical Guide to Cross-Border Co-operation*, 1995.

**Lafont R.**, *La révolution régionaliste*, Paris, Gallimard, 1967.

**Lafourcade M.**, "La frontière franco-espagnole, lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale", in Lafourcade M., (dir.), *La frontière franco-espagnole, lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 1998.

*La Gazette des Communes*, "Fonds structurels : le nouvel horizon 2000-2006", 19 avril 1999.

**Lagroye J.**, "On ne subit pas son rôle", *Politix*, n° 38, 1997.

**Landaburu E.**, "Discours", in *Colloque : dynamiques transfrontalières et projets de territoire*, Biarritz, Mission Opérationnelle Transfrontalière, DATAR, 8 et 9 décembre 1999.

**Lane J.E., Ersson S.**, *Comparative Politics. An Introduction on New Approach*, Cambridge, Blackwell, 1994.

**Lasagabaster Herrarte L.**, "Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo", *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 41, 1995.

**Lascoumes P.**, *L'éco-pouvoir, environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994.

**Leca J., Jobert B.**, "Le dépérissement de l'Etat", *Revue Française de Science Politique*, vol. 30, n° 6, 1980.

**Le Galès P.**, "Les réseaux d'action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne-portée", in Le Galès P., Thatcher M., (dir.), *Les réseaux de politique publique, débat autour des Policy Networks*, Paris, L'Harmattan, 1995.

**Le Galès P., Lequesne C.**, (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La découverte, 1997.

**Leguina Villa J.**, *Escritos sobre autonomías territoriales*, Madrid, Tecnos, 1984.

**Lequesne C., Smith A.**, "Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ?", *Cultures et conflits*, n°28, 1996.

**Leresche J.P.**, "La Suisse au risque de la coopération transfrontalière ? Recomposition des espaces régionaux et redéfinition du fédéralisme", in Balme R., (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996.

**Le Roy Ladurie E.**, *Montaillou, village occitan de 1294 à 1324*, Paris, Gallimard, 1975.

**Letamendia F.**, "Régime institutionnel et coopération transfrontalière. La comparaison entre le nord et le sud est-elle possible ?" in Palard J., (dir.), *L'Europe aux frontières*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

**Letamendia, F.**, "Las lógicas nacional y regional en la cooperación transfronteriza. El caso de Euskadi-Aquitania", in Letamendia F., Sodupe K., Borja A., (dir.), *La construcción del espacio vasco-aquitano*, Bilbao, EHU, 1998.

**Ligot M.**, "Aménagement du territoire et cohésion économique", *Problèmes Economiques et Sociaux*, n° 806, 1998.

**Lindberg L.N.**, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963.

**Linz J.**, "An Authoritarian Regime : Spain", in Allardt E., Rokkan S., (dir.), *Mass Politics. Studies in Political Sociology*, New York, Free Press, 1970.

**Linz J.**, "From Primordialism to Nationalism", in Tiryakian E., Rogowski R., (dir.), *New Nationalisms of the Developped West*, Boston, Allen and Unwin, 1985.

**Linz J., de Miguel A.**, "Within-Nation Differences and Comparisons : The Eight Spains", in Meritt R.L., Rokkan S., (dir.), *Comparing Nations. The Use of Quantitative Data in Cross-National Research*, New Haven, Yale University Press, 1968.

**Llera Ramos F.J.**, "Los gobiernos de coalición en el País Vasco", in ICPS, (dir.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2000.

**Loughlin J.**, "Regional Autonomy and State Paradigm Shifts in Western Europe", *Regional and Federal Studies*, vol. 10, n° 2, 2000.

**Lowi T., Stone A.**, (dir.), *Nationalizing Government : Public Policies in America*, Beverly Hills, Sage Publications, 1978.

**Loyer B.**, "Les nationalismes basque et catalan : des représentations géopolitiques différentes", *Hérodote*, n° 57, 1990.

**Mabileau A.**, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1992.

**Mac Cormick N.**, *Questioning Sovereignty*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

**Mac Roberts K.**, *Catalonia : Nation Building Without a State*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

**Maffre P.**, "La "grande transformation" de l'action publique en Espagne", *Pôle Sud*, n° 8, 1998.

**Magnette P.**, "Les contraintes institutionnelles au développement des partis politiques européens", in P. Delwit, E. Külahci, C. Van de Walle, (dir.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de L'Université de Bruxelles, 2001.

**Magnus Johansson K.**, "The Transnationalization of Party Politics", in Bell D.S., Lord C., (dir.), *Transnational Parties in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 1998.

**Mahé S.**, *La traduction au local d'un programme d'initiative communautaire de coopération transnationale : INTERREG III B Espace Atlantique. Une comparaison Aquitaine/Pays-de-la-Loire*, mémoire de DEA, Rennes, Institut d'Etudes Politiques, 2003.

**Maîtres du Rêve**, *Projet de sentiers pédestres pour le Consorcio Bidasoa-Txingudi*, Aix en Provence, 2000.

**Maíz R.**, "Cuando los efectos devienen causas : déficit federal y nacionalmente inducidos en la España de los noventa", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, n° 1, 1999.

**Maíz R., Beramendi P., Grau M.**, "La federalización del Estado de las Autonomías : evolución y déficit institucionales", in Subirats J., Galego R., (dir.), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002.

**Majone G.**, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press, 1989.

**Majone G.**, *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.

**Mancebo F.**, "Museus de Cerdanya : instrumentalisation d'une initiative tranfrontalière de valorisation patrimoniale", *Sud-Ouest Européen*, n° 5, 1999.

**March J.G., Olsen J.O.**, "The New Institutionalism : Organisational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, vol. 78, n° 1, 1984.

**Marks G.**, "Structural Policy in the European Community", in Sbragia A., (dir.), *Euro-politics : Institutions and Policy-Making in the "New" European Community*, Washington, Brooking Institute, 1992.

**Marks G., Hooghe L.**, "Contrasting Visions of Multi-Level Governance ?", in Bache I., Flinders M., (dir.), *Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

**Marks G., Hooghe L., Blank L.**, "European Integration From the 1980s : State-Centric vs. Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 3, 1996.

**Marsh D.**, "The Development of the Policy Network Approach", in Marsh D., (dir.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press, 1998.

**Martinez-Allier J., Roca J.**, "Spain after Franco. From Corporatist Ideology to Corporatist Reality", *International Journal of Political Economy*, vol. 17, n° 4, 1987.

**Martinez-Pujalte López V.**, *El papel de las regiones en la Unión Europea*, Valencia, Fundació Bancaixa, 1998.

**Mazey S.**, "Regional Lobbying in the New Europe", in Rhodes M., (dir.), *The Regions and the New Europe*, Manchester, Manchester University Press, 1995.

**Mazey S.**, "La France saisie par la décentralisation : aperçu britannique", in Balme R., Garraud P., Hoffmann-Martinot V., Ritaine E., *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994.

**Mazey S., Richardson J.**, "Introduction : Transference of Power, Decision Rules, and Rules of the Game", in Mazey S., Richardson J., (dir.), *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

**McAleavey P.**, *The Political Logic of the EC Structural Funds Budget : Lobbying Efforts by Declining Industrial Regions*, Working Paper, Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 1994.

**McNamara K.R.**, *The Currency of Ideas. Monetary Politics in the European Union*, London, Cornell University Press, 1998.

**MC2**, *Etude de faisabilité du projet de liaison téléportée entre Torla et Gavarnie*, Toulouse, 2003.

**MC2, ECAS**, *Evaluation intermédiaire du programme INTERREG III A France-Espagne*, Toulouse-Saragosse, 2004.

**Mény Y.**, "French Regions in the European Community", in Jones B., Keating M., (dir.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1985.

**Mény Y.**, "The National and International Context of French Policy Communities", *Political Studies*, n° 37, 1989.

**Mény Y.**, "Politiques publiques en Europe : une nouvelle division du travail", in Mény Y., Muller P., (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

**Mény Y., Thoenig J.C.**, *Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.

**Merton R.K.**, *Eléments de théorie et de méthode scientifique*, Brionne, Montfort, 1965.

**Meyer M.W., Zucker L.G.**, *Permanently Failing Organizations*, London, Sage Publications, 1989.

**Michelmann H.J., Soldatos P.**, (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

**Millon-Delsol C.**, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.

**Minghi J.V.**, "From Conflict to Harmony in Border Landscapes", in Rumley D., Minghi J. V., (dir.), *The Geography of Border Landscapes*, London, Routledge, 1999.

**Mission Opérationnelle Transfrontalière**, "Droit et pratique de la coopération transfrontalière", *Les Cahiers de la MOT*, n° 2, 2002.

**Mitrany D.**, *The Functional Theory of Politics*, London, Martin Robertson, 1975.

**Monod J., De Castelbajac P.**, *L'aménagement du territoire*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987.

**Montero M.**, "La transición y la autonomía vasca", in Ugarte J., (dir.), *La transición en el País Vasco y España*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1996.

**Morata F.**, "Regions and the European Community : A Comparative Analysis of Four Spanish Regions", *Regional Politics and Policy*, vol. 2, n°3, 1992.

**Morata F.**, "Spanish Regions in the European Community", in Jones B., Keating M., (dir.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995a.

**Morata F.**, "Influir para decidir : la incidencia de los lobbies en la Unión Europea", *Revista de Estudios Políticos*, n° 90, 1995b.

**Morata F.**, "L'Eurorégion et le réseau C-6 : l'émergence du suprarégionalisme en Europe du Sud?", *Pôle Sud*, n° 3, 1995c.

**Morata F.**, "El Estado de las autonomías", in Alcántara M., Martínez A., (dir.), *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.

**Morata F.**, "La política regional y de cohesión", in Morata F., (dir.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 2000.

**Morata F.**, "'Governance' europea e politiche pubbliche", in Fabbrini S., Morata F., (dir.), *L'Unione europea. Le politiche pubbliche*, Roma, Editori Laterza, 2002.

**Morata F., Muñoz X.**, "Vying for European Funds : Territorial Restructuring in Spain", in Hooghe L., (dir.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

**Moravscik A.**, "Preferences and Power in the European Community : A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, 1993.

**Moreno L.**, *La federalización de España*, Madrid, Siglo 21, 1997.

**Moschonas G.**, "Le parti des socialistes européens. Une genèse difficile", in Delwit P., Külahci E., Van de Walle C., (dir.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2001.

**Muller P.**, "Entre le local et l'Europe : la crise du modèle français de politiques publiques", *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 2, 1992.

**Muller P.**, "La mise en œuvre des politiques de l'Union Européenne", in d'Arcy F., Rouban L., (dir.), *De la V° République à l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 1996.

**Muller P.**, "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie de l'action publique", *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n° 2, 2000.

**Muller P., Surel Y.**, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998.

**Nay O.**, "Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en œuvre de la poitique communautaire en France", *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n° 3, 2001.

**Nay O., Smith A.**, (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action publique*, Paris, Economica, 2002.

**Nordman D.**, "Des limites d'Etat aux frontières nationales", in Nora P., (dir.), *Les lieux de mémoire*, La Nation, tome 2, Paris, Gallimard, 1986.

**Northcutt W.**, *The Regions of France*, London, Greenwood Press, 1997.

**Nye J.S.**, "Comparing Common Markets : a Revised Neofunctionalist Model" in Lindberg L.N., Scheingold S.A., (dir.), *Regional Integration : Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

**Observatorio Político Autonómico**, *Sondeo de opinión del Observatorio Político Autonómico*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002.

**O'Dowd L., Wilson T.M.**, (dir.), *Borders, Nations and States*, Aldershot, Avebury, 1996.

**Ohmae K.**, *De l'Etat-nation aux Etats-régions*, Paris, Dunod, 1995.

**Olson M.**, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard, Harvard Economic Studies, 1995.

**Ortega y Gasset J.**, *España invertebrada*, Madrid, Alianza Editorial, 1981.

**Osiander A.**, "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth", *International Organizations*, vol. 55, n° 2, 2001.

**Pablo Fusi J.**, "Aragón", in Pablo Fusi J., (dir.), *España, Autonomías*, Madrid, Espasa, Calpe, 1989.

**Palard J.**, "Aménagement du territoire, intégration européenne et stratégies régionales", in Némery J.C., (dir.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, 1995.

**Palard J.**, (dir.), *L'Europe aux frontières*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

**Palard J.**, "Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et systèmes d'échanges", *Etudes Internationales*, vol. XXX, n° 4, 1999.

**Palard J., Itçaina X., Vignes.**, "Politique institutionnelle ou mobilisation sociale? Le Fonds Commun Aquitaine-Euskadi", in Palard J., (dir.), *L'Europe aux frontières*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

**Palier B., Surel Y.**, "Les "trois i" et l'analyse de l'Etat en action", *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n° 1, 2005.

**Pallares F.**, "Estado autonómico y sistema de partidos : una aproximación electoral", *Revista de Estudios Políticos*, n° 71, 1991.

**Paquin S.**, "La paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelona-Madrid", *Revue Etudes Internationales*, vol. 33, n° 1, 2002.

**PARCOURIR**, *Evaluation ex-ante INTERREG III A France-Espagne*, Toulouse, 2000.

**Parlement Européen**, *Cross-Border and Inter-Regional Co-operation in the EU*, Strasbourg, Office des Publications des Communautés Européennes, 1996.

**Partit dels Socialistes de Catalunya**, *Propuesta de creación de una euroregión Pirineo-Méditerráneo*, 2003.

**Pascallon P.**, "Historique de la politique communautaire d'aménagement du territoire", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 5, 1990.

**Pasquier R.**, "Mésogouvernment et action publique en Espagne. L'exemple d'une réforme scolaire dans la communauté autonome de Galice", *Pôle Sud*, n° 7, 1997.

**Pasquier R.**, *L'européanisation et les nouvelles coalitions régionales*, Working Paper, Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2000.

**Patronat, SIVPC**, "Un pont, deux arches", *Fiche technique INTERREG III A*, Puigcerdà, 2000.

**Patronat, SIVPC**, "Musées de Cerdagne", *Fiche technique INTERREG III A*, Puigcerdà, 2003.

**Pecqueur B.**, *Le développement local : pour une économie des territoires*, Paris, Syros, 2000.

**Peres H.**, "Identité nationale et sociologie de la connaissance. Notes pour une comparaison de la construction identitaire en France et en Espagne", *Pôle Sud*, n° 14, 2001.

**Pérez González M.**, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor Manuel Diez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993.

**Perkmann M.**, "Euroregions : Institutional Entrepreneurship in the European Union", in Perkmann M., Ngai-Ling S., (dir.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Houndmills, Palgrave-McMillan, 2002.

**Perkmann M., Sum N.G.**, "Globalization, Regionalization and Cross-border Regions : Scales, Discourses and Governance", in Perkmann M., Sum N.G., (dir.), *Globalization, Regionalization and Cross-border Regions*, Palgrave-Mc Millan, Houndmills, 2002.

**Perroux F.**, *L'économie du XX siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1964.

**Philippart E., Van Cutsem M.**, "De l'explication à la prévision : analyse des perspectives en matière de relations internationales des régions d'Europe", *Revue Etudes Internationales*, vol. 30, n° 4, 1999.

**Pierson P.**, "The Path to European Integration", *Comparative Political Studies*, vol. 29, n° 2, 1996.

**Piore M.J., Sabel C.F.**, *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books, 1984.

**Pisani E.**, (dir.), "Europe : espace ou territoire ?", *L'Evènement Européen*, n° 21, 1993.

**Prescott J.R.V.**, *Political Frontiers and Boundaries*, London, Unwin, 1987.

**Przeworski A., Teune H.**, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Wiley, New York, 1970.

***Problèmes Politiques et Sociaux***, "La coopération transfrontalière comme "vitrine" et préparation à l'élargissement de l'Union", n° 806, 1998.

**Putnam R.**, "Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-level Games", *International Organization*, vol. 42, 1988.

**Quermonne J.L.**, "Vers un régionalisme fonctionnel", in *Revue Française de Science Politique*, vol. 13, n° 4, 1963.

**Quermonne J.L.**, "De l'espace public au modèle politique", in Mény Y., Muller P., Quermonne J.L., (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

**Radaelli C.M.**, "The Role of Knowledge in the Policy Process", *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 2, 1995.

**Radelli C.M.**, "Policy Transfer in the European Union : Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *Governance*, vol. 13, n° 1, 2000.

**Raffestin C.**, "Eléments pour une problématique des régions frontalières", *L'Espace Géographique*, tome 3, n° 1, 1974.

**Raffestin C.**, "Eléments pour une théorie de la frontière", *Diogène*, n° 134, 1986.

**Raffestin C.**, "Autour de la fonction sociale de la frontière", *Espaces et sociétés*, vol. 70-71, n° 3-4, 1992.

**Ratti R.**, "Théorie du développement des regions-frontières", *Les Cahiers du LERASS*, n° 24, 1991.

**Ratti R.**, "Stratégies de dépassement des "effets-frontières" : théories et cas pratiques", in Leresche J.P., Lévy R, (dir.), *La Suisse et la coopération transfrontalière : repli ou repositionnement ?*, Zurich, Seismo, 1995.

**Requejo F.**, "Political Liberalism in Multinational States : The Legitimacy of Plural and Asymetrical Federalism", in Gagnon A.G., Tully J., (dir.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

**Requejo F., Wynants S.**, "Democràcia, federalisme, plurinacionalitat : una perspective des de Catalunya", in Gomà R., Subirats J. (dir.), *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000) : autonomia i benestar*, Barcelona, Universitat Autónoma de Barcelona, 2001.

**Rhodes R.A.W.**, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot, Gower, 1981.

**Rhodes R.A.W.**, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997.

**Rhodes R.A.W., Marsh D.**, "Policy Networks in British Politics. A Critique of Existing Approaches", in Marsh D., Rhodes R.A.W., (dir.), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

**Richardson H.R.**, *Regional Development Policy and Planning in Spain*, Westmead, Saxon House, 1975.

**Richardson J.**, "Policy-Making in the EU. Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup", in Richardson J., (dir.), *European Union. Power and Policy-Making*, London, Routledge, 1996.

**Ries R.**, "La Mission Opérationnelle Transfrontalière", *Colloque dynamiques transfrontalières et projet de territoire*, Biarritz, Mission Opérationnelle Transfrontalière-Direction à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, 8-10 décembre 1999.

**Rivero Ysern J.L.**, *Manual de derecho local*, Madrid, Civitas, 1993.

**Rokkan S., Urwin D.W.**, (dir.), "Introduction : Centres and Peripheries in Western Europe", *The Politics of Territorial Identity*, London, Sage, 1982.

**Rokkan S., Urwin D.W.**, *Economy, Territory, Identity. Politics of Western European Periphery*, London, Sage, 1983.

**Rondin J.**, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985.

**Rosamond B.**, "New Theories of European Integration", in Cini M., (dir.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

**Rumley D., Minghi J.V.**, *The Geography of Border Landscapes*, London, Routledge, 1999.

**Sabatier P.**, "The Advocacy Coalition Framework : Revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n° 1, 1998.

**Sabatier P., Schlager E.**, "Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines", *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n° 2, 2000.

**Saez G., Bassand M.**, "Les recompositions de l'action publique en contexte métropolitain et transfrontalier", in Saez G., (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 1997.

**Saez G., Leresche J.P.**, "Identités territoriales et régime politique de la frontière", *Pôle Sud*, n° 3, 1995.

**Sahlins P.**, *Boundaries : The Making of France and Spain in the Pyrenees*, Berkeley, University of California Press, 1989.

**Sahlins P.**, "Natural Frontiers Revisited : France's Boundaries Since the Seventeeth Century", *The American Historical Review*, vol. 95, n° 5, 1990.

**Sahlins P.**, "State Formation and National Identity in the Catalan Borderlands During the Eighteenth and Nineteeth Centuries", in Wilson T.M., Donnan H., (dir.), *Border Identities. Nation and State at International Frontiers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

**Saiz Arnaiz A.**, "El Senado y las comunidades autónomas", *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 41, 1995.

**Sanguin A.L.**, "L'Andorre, micro-Etat pyrénéen : quelques aspects de géographie politique", *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, vol. 49, n° 4, 1978.

**Sarasa A.**, *Interreg sur la frontière pyrénéenne. De la coopération transfrontalière et de ses difficultés*, mémoire de maîtrise, Université d'Aix-Marseille, 1999.

**Sartori G.**, "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review*, vol. 64, n° 4, 1970.

**Sawicki F.**, "Questions de recherche : pour une analyse locale des partis politiques", *Politix*, n° 2, 1988.

**Scharpf F.**, "Community and Autonomy: Multi-level Policy-making in the European Union", Journal of European Public Policy, vol. 1, n° 2, 1994.

**Scharpf F.**, "The Joint Decision Trap : Lessons From German Federalism and European Integration", *Public Administration*, vol. 66, n° 3, 1998.

**Scharpf F.**, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

**Schmitter P.C.**, "Quelques alternatives pour le futur système politique européen et leurs implications pour les politiques publiques européennes", in Mény Y., Muller P., Quermonne J.L., (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.

**Schmitter P.C., Streeck W.**, "National Corporatism to Transnational Pluralism : Organisational Interests in the Single European Market", *Politics and Society*, vol. 19, n° 2, 1991.

**Scott W.R.**, *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1995.

**Seiler D.**, *Les partis autonomistes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994.

**Seiler D.**, "Une famille de modèles pour l'Histoire comparée de l'Europe occidentale", *Revue Internationale de Politique Comparée*, n° 1, 1995.

**Selznick P.**, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1949.

**Serrano Pascual A.**, "Manifestaciones étnicas y civico-territoriales de los nacionalismos", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 82, 1998.

**Sfez L.**, *Critique de la décision*, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1981.

**Sharpe L.J.**, *The Rise of the Meso-Government in Europe*, London, Sage, 1993.

**Sidjanski D.**, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992.

**Smith Andy.**, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995a.

**Smith A.**, "La Commission, le territoire et l'innovation. La mise en place du programme LEADER", in Mény Y., Muller P., Quermonne J.L., (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995b.

**Smith A.**, "Réintroduire la question du sens dans les réseaux d'action publique", in Le Galès, P., Thatcher M., (dir.), *Les réseaux de politique publique, débat autour des Policy Networks*, Paris, L'Harmattan, 1995c.

**Smith A.**, "Le local, l'Etat et la Commission face aux communautés autonomes : l'exemple de la mise en place du programme LEADER en Espagne", *Pôle Sud*, n° 3, automne 1995d.

**Smith A.**, "The French Case : The Exception or the Rule?", *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n° 2, 1996.

**Smith A.**, "L'échelon infrarégional : lieu privilégié des fonds structurels", in Le Galès P., Lequesne C., (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997a.

**Smith A.**, "Studying Multi-Level Governance. Examples From French Translations of the Structural Funds", *Public Administration*, vol. 75, 1997b.

**Smith A.**, "Des élites sans territoires : les commissaires européens", *Pôle Sud*, n° 7, 1997.

**Smith A.**, "Institutions et intégration européenne, une méthode de recherche pour un objet problématisé", in CURAPP, (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000a.

**Smith A.**, "Interest Groups and Territorial Governance. The Multi-level Representations of Agriculture in Two French Regions", in Bukowski J., Piattoni S., Smyrl M.E., (dir.), *Between Europeanization and Local Societies*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

**Smith A., Smyrl M.**, "A la recherche d'interlocuteurs...la Commission Européenne et le développement territorial", *Sciences de la Société*, n° 34, 1995.

**Smyrl M.E.**, "From Regional Policy Communities to European Networks. Inter-regional Divergence in the Implementation of EC Regional Policy in France", Working Paper, Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 1995.

**Smyrl M.E.**, "Does European Community Regional Policy Empower the Regions ?", *Governance*, vol. 10, n° 3, 1997.

**Smyrl M.E.**, "When Ideas Get in a Way of Reform", in Braun D., Busch A., (dir.), *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999.

**Smyrl M.E.**, "*Politics* et *Policy* dans les approches américaines : effets institutionnels et dynamiques de changement", *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n° 1, 2002.

**Sodupe K., Elizondo I., Muñoz A.**, "Desarrollos recientes en la política regional de la Unión Europea", in Letamendia F., Sodupe K., Borja A., (dir.), *La construcción del espacio vasco-aquitano*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1998.

**Soldatos P.**, "La nouvelle génération de villes internationales : phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'Etat-nation", in Philip C., Soldatos P., (dir.), *Au-delà et en deça de l'Etat-nation*, Bruxelles, Bruylant, 1996.

**Sorbets C.**, "Localisation de l'innovation. Les limites du changement et les marges d'autonomie", in Mabileau A., Sorbets C., (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989.

**Sorbets C.**, "Expressions extrêmes : frontières, limites, bords. Le monde tel qu'il se découpe", *Les Cahiers du LERASS*, n° 25, 1992.

**Soskice D., Bates R., Epstein D.**, "Ambition and Constraint : The Stabilizing Role of Institutions", *The Journal of law, Economics and Organization*, vol. 8, n° 3, 1992.

**Spyer P.**, *Border Fetichisms : Material Objects in Unstable Spaces*, New York, Routledge, 1998.

**Steinmo S.**, *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1992.

**Stone Sweet A., Sandholtz W.**, "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity", in Sandholtz W., Stone Sweet A., (dir.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

**Strøby Jensen C.**, "Neo-functionalism", in Cini M., (dir.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

**Sudre J.**, *La coopération transfrontalière franco-espagnole*, thèse de doctorat, Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2000.

**Suleiman E.**, *Les élites en France*, Paris, Seuil, 1979.

**Sunnen R.**, "La contribution des communautés européennes au développement des régions frontalières européennes", *Les régions frontalières à l'heure du marché commun*, Colloque de l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1970.

**Surel Y.**, "Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques", *Pouvoirs*, n° 87, 1998.

**Tägil S.**, "The Question of Border Regions in Western Europe : An historical Background", in Anderson M., (dir.), *Frontier Regions in Western Europe*, London, Frank Cass, 1983.

**Taulelle F.**, "Le sud-ouest européen vu de Bruxelles : zonage, découpages et acteurs régionaux", *Sud-Ouest Européen*, n° 5, 1999.

**Tarlton C.D.**, "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism : A Theoretical Speculation", *The Journal of Politics*, vol. 27, n° 4, 1965.

**Teune H.**, "A Logic of Comparative Policy Analysis", in Ashford D.E., (dir.), *Comparing Public Policies. New Concepts and Methods*, London, Sage, 1978.

**Thelen K.**, *Union of Parts : Labor Politics in Post-War Germany*, New York, Cornell University Press, 1991.

**Thelen K.**, "Historical Institutionalism in Comparative politics", *Annual Review of Political Science*, n° 2, 1999.

**Thelen K., Steinmo S.**, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", in Steinmo S., Thelen K, Longstreth F., (dir.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

**Thœnig J.C.**, "La décentralisation, dix ans après", *Pouvoirs*, n° 60, 1992.

**Thoenig J.C.**, "De l'incertitude en gestion territoriale", *Politiques et Management Public*, vol. 13, n° 3, 1995.

**Thoenig J.C.**, "Institutional Theories and Public Institutions : Traditions and Appropriateness", in Peters G. and Pierre J., (dir.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2002.

**Tilly C.**, *La Vendée, révolution et contre-révolution*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 1970.

**Tilly C.**, "De l'origine du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne", *Vingtième Siècle*, n° 4, 1984.

**Torreblanca J.I.**, "La política europea : enfoques y casos", in M. Grau, A. Mateos, (dir.), *Análisis de políticas públicas en España : enfoques y casos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002.

**Touraine A., Dubet F., Hegedus Z., Wievorka M.**, *Le pays contre l'Etat, luttes occitanes*, Paris, Seuil, 1981.

**Tulla A. F.**, "Les deux Cerdagnes. Exemple de transformations économiques asymétriques de part et d'autre de la frontière des Pyrénées", *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, tome 48, n° 4, 1977.

**Urzainqui Miqueleiz E.**, "Pouvoir central, communautés autonomes et politique régionale en Espagne", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 4, 1988.

**Ugalbe Uziri J..**, "The International Relations of Basque Nationalism and the First Basque Autonomous Government (1890-1939)", in Aldecoa F., Keating M., (dir.), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London, Frank Cass, 1999.

**Van Dijk H.**, "State Borders in Geography and History", in Knippenberg H., Markusse J., (dir.), *Nationalising and Denationalising European Border Regions, 1800-2000*, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers, 1999.

**Van Warden F.**, "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Policy Research*, n° 21, 1992.

**Vasseur J.F.**, "L'incitation européenne à la coopération entre collectivités locales", in CURAPP, (dir.), *L'intercommunalité : bilan et perspectives*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

**Velasco Maillo H.M.**, "El folklore y sus paradojas", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n° 49, 1990.

**Verdier M.F.**, "Les nouvelles coopérations politico-administratives locales, transnationales et infranationales", *Civitas Europa*, n° 2, 1999.

**Verpeaux M.**, *La coopération locale et régionale*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.

**Viers G.**, *Les Pyrénées*, Paris, Presses Universitaires de France, 1962.

**Vilar P.**, *La Catalogne dans l'Espagne moderne*, vol. 1, Paris, Flammarion, 1977.

**Wallace H., Wallace W.**, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

**Weber M.**, *Economie et société*, Paris, Plon, 1971.

**Weber E.**, *Peasants Into Frenchmen. The Modernization of Rural France*, London, Chatto and Windus, 1977.

**Wildavsky A.B., Pressman J.L.**, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.

**Williamson O.**, *The Institutions of Capitalism*, New York, Free Press, 1985.

**Wilson W.**, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, n° 2, 1887.

**Worms J.P.**, "Le préfet et ses notables", *Sociologie du Travail*, vol. 8, n° 3, 1966.

**Yanow D.**, *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*, Washington D.C., Georgetown University Press, 1996.

**Zanettin M.C.**, *La coopération transfrontalière basque. Réalités, représentations, symboliques. Le cas de la conurbation Bayonne/Saint-Sébastien*, thèse doctorale, Bordeaux, Institut d'Etudes Politiques, 1996.

**Zeller G.**, "La monarchie d'Ancien Régime et les frontières naturelles", *Revue d'Histoire Moderne*, n°8, 1933.

**Zielonka J.**, "Boundary Making by the European Union", in Zielonka J., (dir.), *Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, London, Routledge, 2002.

**Journaux cités :**

Atlantica

Deia

El Diario del Alto Aragón

El DiarioVasco

El Mundo

El Pais

El País de Cataluña

El Periodico de Aragón

Gara

La Dépêche du Midi

La Semaine du Pays Basque

Le Midi Libre

L'Express

L'Humanité

Le Monde

Le Point

Pyrénées-Magazine

Sud-Ouest

# Liste des abréviations

**ALPEN -ADRIA :** Communauté de Travail des Alpes Adriatiques

**ARE :** Association des Régions d'Europe

**ARFE :** Association des Régions Frontalière Européennes

**ARGE-ALP :** Association des Alpes Centrales

**BEI :** Banque Européenne d'Investissement

**CAR :** Circonscription d'Action Régionale

**CCA :** Cadre Communautaire d'Appui

**CCRE :** Conseil des Communes et Régions d'Europe

**CDR :** Comité des Régions

**CDS :** Centre des Démocrates Sociaux

**CECA :** Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier

**CEE :** Communauté Economique Européenne

**CES :** Comité Economique et Social

**CIAT :** Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire

**CIP :** Commission Interterritoriale des Pyrénées

**CMAP :** Commissariat de Massif à l'Aménagement des Pyrénées

**CODER :** Commission de Développement Economique Territorial

**CORDIALE :** Conférence des Régions de la Diagonale Continentale

**COREPER :** Comité de Représentation Permamente

**COTRAO :** Communauté de Travail des Alpes Occidentales

**CPNT :** Chasse, Pêche, Nature et Traditions

**CRPM :** Conférence des Régions Périphériques et Maritimes

**CPALR :** Conférence Permanente des Autorités Locales et Régionales

**CSO :** Centre de Sociologie des Organisations

**CTP :** Communauté de Travail des Pyrénées

**DATAR :** Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

**DG :** Direction Générale

**DOCUP :** Document Unique de Programmation

**DRAC :** Direction Régionale des Affaires Culturelles

**EPR :** Etablissement Public Régional

**ERC :** *Esquerra Republicana de Catalunya* (Gauche Républicaine de Catalogne)

**ETA :** *Euskadi ta Askatasuna* (Pays Basque et Liberté)

**EURATOM :** Accord Européen sur l'Energie Atomique

**FEDER :** Fonds Européen de Développement Régional

**FEOGA :** Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole

**FSE :** Fonds Social Européen

**GAL :** Groupe d'Action Locale

**GEIE :** Groupement Européen d'Intérêt Economique

**GIP :** Groupement d'Intérêt Public

**GLCT :** Groupement Local de Coopération Transfrontalière (Accord de Karlsruhe)

**GTT :** Groupe de Travail Transfrontalier

**IC-V :** *Inicitiva per Catalunya-Verds* (Initiative pour la Catalogne-Verts)

**IFOP :** Instrument Financier d'Orientation de la Pêche

**INI :** Institut National d'Industrialisation

**INTERREG :** *International Regions* (Régions Internationales)

**ISPA :** Instrument Structurel de Préadhésion

**IU-EB :** *Izquierda Unida-Ezker Batua* (Gauche Unie)

**LACE :** *Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions* (Réseau d'Assistance et de Coopération pour les Régions Frontalières Européennes)

**LEADER :** Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale

**LOAPA :** *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* (Loi Organique d'Harmonisation du Processus Autonomique)

**MOT :** Mission Opérationnelle Transfrontalière

**NUTS :** Nomenclature des Unités Statistiques

**OCDE :** Organisation de Coopération et de Développement Economique

**OID :** Opération de Développement Intégré

**PAC :** Politique Agricole Commune

**PACTE :** Programme d'Action et de Coopération Transfrontalière Européenne

**PCF :** Parti Communiste Français

**PDR :** *Plan de Desarrollo Regional* (Plan de Développement Régional)

**PECO :** Pays d'Europe Centrale et Orientale

**PHARE CBR :** *Poland-Hungary Assistance for Restructuring the Economy-Cross-Border Relations* (Programme d'Assistance de Restructuration Economique en Pologne et en Hongrie-Volet Relations Transfrontalières)

**PIC :** Programme d'Initiative Communautaire

**PIM :** Programme Intégré Méditerranéen

**PNV :** *Partido Nacionalista Vasco* (Parti Nationaliste Basque)

**PO :** Programme Opérationnel

**PP :** *Partido Popular* (Parti Populaire)

**PRG :** Parti Radical de Gauche

**PSA :** *Partido Socialista de Aragón* (Parti Socialiste d'Aragon)

**PSC :** *Partit dels Socialistes de Catalunya* (Parti des Socialistes de Catalogne)

**PSE :** *Partido Socialista de Euskadi* (Parti Socialiste d'Euskadi)

**PSF :** Parti Socialiste Français

**PSOE :** *Partido Socialista Obrero Español* (Parti Socialiste Ouvrier Español)

**REGEN :** Réseau d'Energie

**RETI :** Association des Régions de Tradition Industrielle

**SDEC :** Schéma de Développement de l'Espace Européen

**SEML :** Société d'Economie Mixte Locale

**SGAR :** Secrétariat Général à l'Action Régionale

**SGCI :** Secrétariat Général de Coordination interministérielle

**SME :** Système Monétaire Européen

**UCD :** Union du Centre Démocratique

**UDF :** Union pour la Démocratie Française

**UE :** Union Européenne

**UEM :** Union Economique et Monétaire

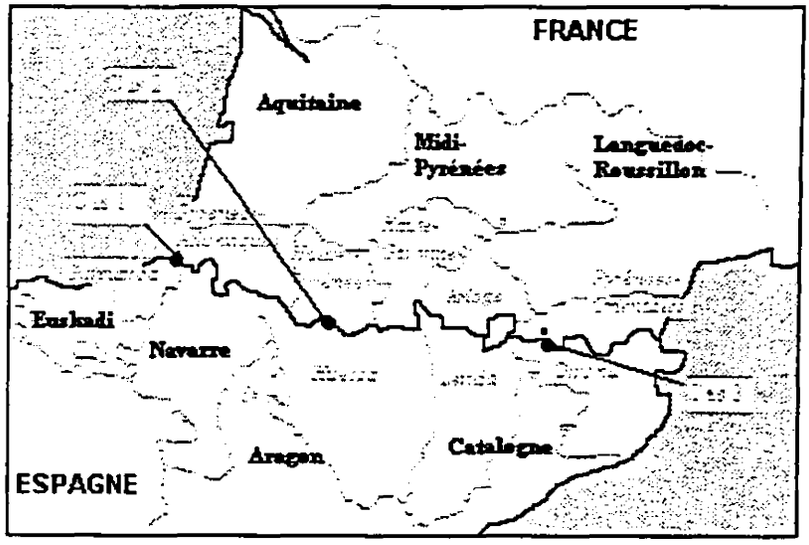
**UIAL :** Union Internationale des Autorités Locales

**UMP :** Union pour un Mouvement Populaire

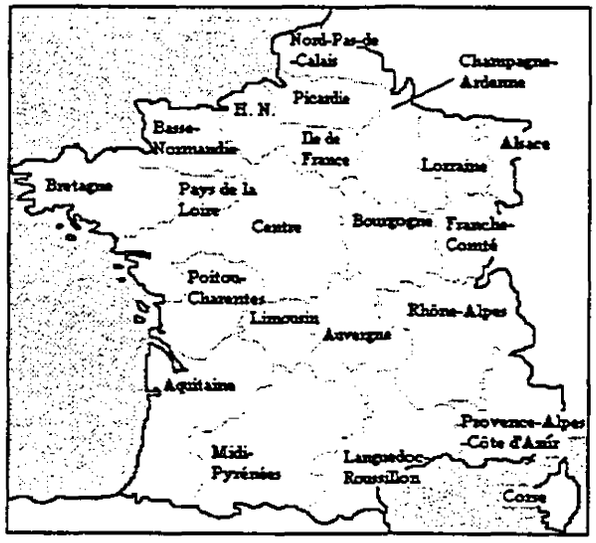
**ZEAT :** Zones d'Etude d'Aménagement du Territoire

# Annexes

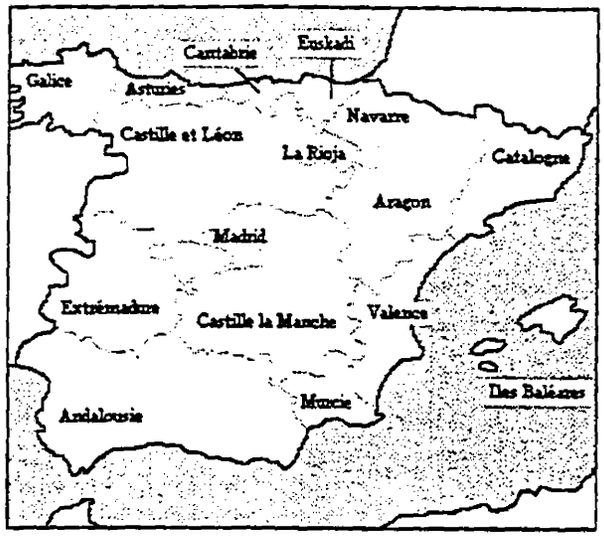
Cartes :



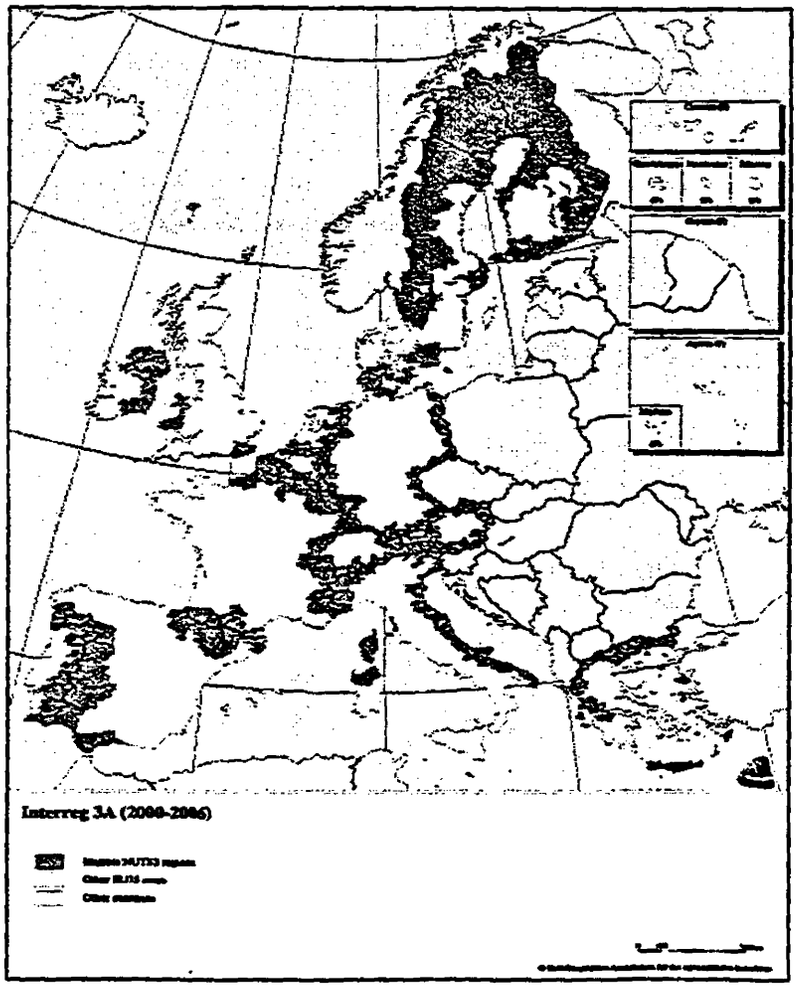

Carte 1. Situation géographique des trois cas d'étude
(Elaboration propre).



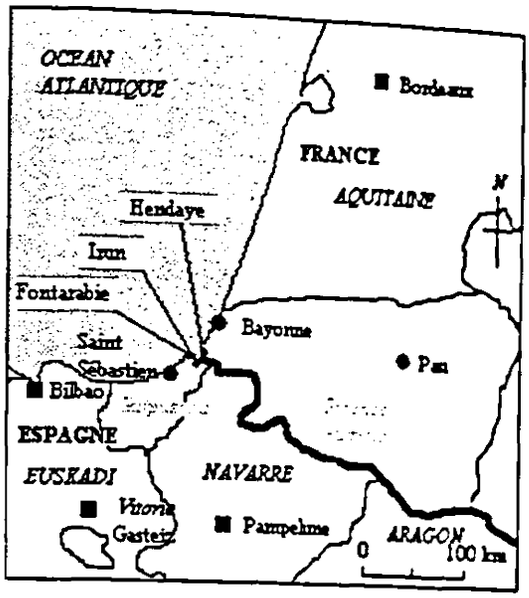

Carte 2. Les régions françaises
(D'après Michael Keating, 1999a : P. 156).



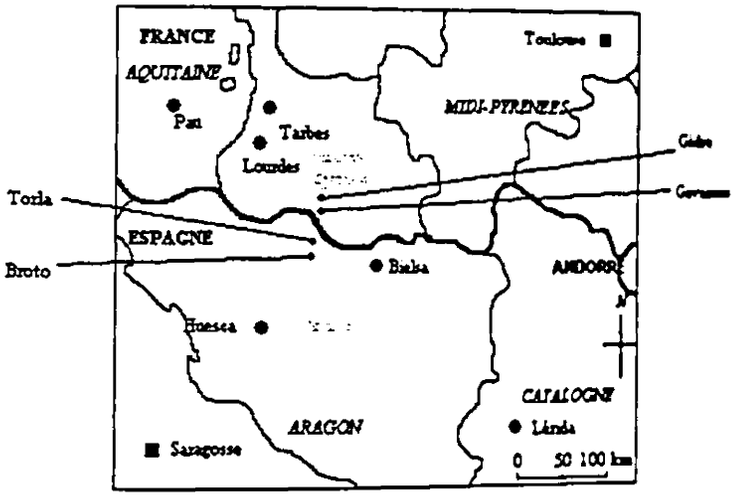

Carte 3. Les communautés autonomes espagnoles
(D'après Michael Keating, 1999a : P. 366).



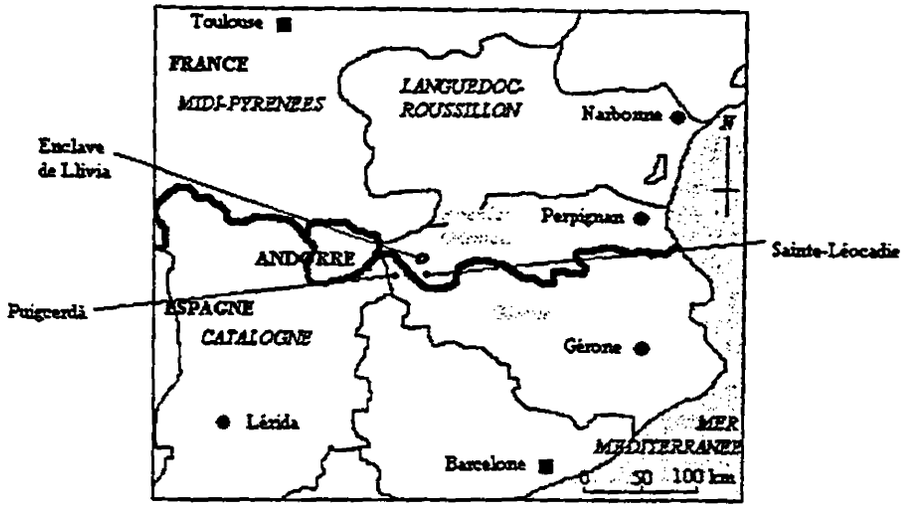

Carte 4 : Les 53 programmes INTERREG III A
(D'après http://www.inforegio.com, dernière consultation le 25 avril 2004).




Carte 5 : La baie de Txingudi
(Elaboration propre)




Carte 6. Torla, Broto, Gèdre et Gavarnie
(Elaboration propre).




Carte 7. Puigcerdà et Sainte-Léocadie
(Elaboration propre).

Tableaux :

| **Politiques communautaires** | **Pourcentage du budget de l'UE (220 milliards d'Euros, 2001)** |
|---|---|
| Politique agricole commune | 45,5% |
| Politique structurelle:<br>-Politique régionale par objectifs et programme Pesca<br>-Initiatives communutaires et actons innovatrices<br>-Fonds de cohésion | 33,8% dont:<br>: 93,5%<br>: 5%<br>: 1,5% |
| Politiques internes | 6,3% |
| Actions extérieures | 5% |
| Pré-adhésion | 4% |
| Administration générale | 5% |
| Réserves | 0,4% |

Tableau 1: Répartition du budget de l'UE
(D'après Christel Taulelle, François Alvergne, 2002 : P. 133 et Francesc Morata, 2002 : P. 3)

1. La "concentration" des fonds structurels dans les territoires prioritaires définit le périmètre de ces territoires, appelés Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (NUTS) et définis par le Conseil des Ministres et les gouvernements des Etats membres (Bontron, 2000 : P. 51). Ce principe n'est pas nouveau mais il est fondamental.

2. La "complémentarité" reconduit la démarche traditionnelle de l'UE relative au financement des actions de développement (Communauté-Etat-Local). En 1988, les instances européennes ont tenté de moduler le taux de participation de la Communauté de manière systématique et transparente en fonction des zones. La complémentarité permet d'établir des liens directs entre Commission et acteurs infra étatiques et de multiplier les actions.

3. L'"additionnalité" des fonds structurels est inséparable de ce principe. Il faut que les fonds structurels soient additionnels à l'effort des Etats et non des substituts. L'additionnalité fournit un outil juridique aux fonctionnaires de la Commission en leur assurant un minimum d'information sur l'utilisation des fonds.

4. Le "partenariat". C'est la pierre angulaire de la Commission en matière de développement. Il définit l'ordonnancement d'un réseau vertical d'acteurs (agents de la Commission/administrations nationales/représentants des territoires locaux). Il a aussi une dimension horizontale (secteurs public et privé). Ces deux dimensions sont présentes au sein des comités de suivi.

5. La "programmation" est un principe selon lequel la planification des interventions communautaires doit devenir systématique. La programmation pluriannuelle d'une série d'actions par territoire remplace le système d'examen de projets individuels qui avait bloqué l'action du FSE dans les années quatre-vingt. Ce changement de procédure doit stimuler l'intégration des projets au niveau local et rendre la gestion des fonds structurels plus efficace.

6. L'"évaluation" est un élément importé qui est devenu obligatoire. Mis a part certains PIM, les programmes des fonds structurels n'avaient jamais été évalués au sens propre du terme et un simple système de suivi et de contrôle ex-post tenait lieu d'évaluation avant 1988. Avec l'évaluation on souhaite apprécier les impacts des interventions communautaires. Les pays du nord ont favorisé cette technique pour contrôler l'utilisation des fonds dans les pays du sud. Pour la Commission, c'est un levier de contrôle et d'insertion au sein de réseaux ou sa position est toujours instable (Grenier, 1999 : P. 8).

7. La "subsidiarité" est le fait pour les Etats membres de ne transférer à la Communauté que les tâches qui seraient mieux réalisées à ce niveau ou dont la dimension dépasse les frontières nationales (Fernández Pasarin, 2001 : P. 20 ; Millon Delsol, 1993).

Tableau 2. Méthode communautaire de mise en œuvre des fonds structurels (D'après Andy Smith, 1995a : P. 70).

| PIC 1990-1993 | PIC 1994-1999 | PIC 2000-2006 |
|---|---|---|
| Interreg (Coopération interrégionale) | Interreg II (INTERREG + Regen) | Interreg III (DG Regio) |
| Leader (Développement rural) | Leader II | Leader + (DG Agriculture) |
| Stride (Innovation technologique) | Urban | Urban II Aide aux quartiers urbains défavorisés (DG regio) |
| Envireg (Protection de l'environnement) | Employment (Now + Horizon + Youthstart) | Equal Lutte contre l'exclusion du marché du travail (DG Emploi et affaires sociales) |
| Rechar (Reconversion des zones carbonifères) | Rechar II | |
| Regen (Réseaux de gaz et d'électricité) | Adapt | |
| Euroform (Développement de l'emploi) | Retex | |
| Regis (Insertion des régions ultrapériphériques) | Regis II | |
| Telematica (Développement des systèmes de télécommunication) | Konver + Textiles et vêtements du Portugal | |
| Horizon (Intégration des handicapés) | PME | |
| Now (Egalité professionnelle Hommes/Femmes) | Resider II | |
| Konver (Reconversion des zones dépendantes du secteur militaire) | Pesca | |
| Prisma (Développement des services envers les entreprises) | | |
| Retex (Reconversion des zones dépendantes du secteur textile) | | |

Tableau 3. La concentration des PIC de quatorze à quatre à l'issu du Conseil Européen de Berlin en 1999 (Elaboration propre).

| Territoires | Superficie | Nombre d'habitants | Capitale | Sous-divisions administratives | Produit intérieur brut | Taux de chômage (en pourcentage de la population active) | Répartition sectorielle de la valeur ajoutée (en pourcentage) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | Primaire | Secondaire | Tertiaire |
| Euskadi | 7 234 km2 | 2 082 587 habitants | Vitoria-Gasteiz | Trois provinces : Guipúzcoa, Alava, Biscaye | 42,5 milliards d'euros (6,35 % du PIB espagnol) | 18,80 contre 21,10 en Espagne | 2,1 | 46,3 | 50,6 |
| Guipúzcoa | 1 997 km2 | 673 563 habitants | Saint-Sébastien | 88 communes | 13,84 milliards d'euros | | 2,2 | 45,5 | 51,3 |
| Aquitaine | 4 1309 km2 | 2 908 359 habitants | Bordeaux | Cinq départements : Dordogne, Gironde, Landes, Lot et Garonne, Pyrénées-Atlantiques | 66,7 milliards d'euros (4,5 % du PIB de la France) | 11,90 contre 12 en France | 5,3 | 22 | 72,7 |
| Pyrénées-Atlantiques | 7 645 km2 | 600 018 habitants | Pau (et antennes administratives à Bayonne) | 547 communes | 13,34 milliards d'euros | | 4,8 | 25,6 | 69,5 |

Tableau 4. Données socio-économiques des territoires participant au projet. (D'après PARCOURIR, 2000).

| Partis | Pourcentage des voix | Nombre de sièges |
|---|---|---|
| Gauche Plurielle | 42,3 % | 40 |
| UDF/RPR | 28,8 % | 28 |
| CPNT | 8,4 % | 8 |
| FN | 10,7 % | 9 |

Tableau 5. Composition du Conseil Régional d'Aquitaine aux élections régionales de 1998. (Président : Alain Rousset, Parti Socialiste) (D'après http://www.oip.fr/).

| Partis | Pourcentage des voix | Nombre de sièges |
|---|---|---|
| Gauche plurielle | 40,38 % | 21 |
| UDF | 36,54 % | 19 |
| UMP | 19,23 % | 10 |
| Indpts | 3,85 % | 2 |

Tableau 6. Composition du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques en 2001. (Président : Jean Jacques Lasserre, UMP) (D'après http://www.professionpolitique.info).

| Partis | Pourcentage des voix | Nombre de sièges |
|---|---|---|
| PNV | 27,48 % | 21 |
| PP | 19,74 % | 16 |
| PSE-EE | 17,26 % | 14 |
| EH | 17,57 % | 14 |
| EB-IU | 5,657 % | 2 |
| EA | 8,52 % | 6 |
| UA | 1,23 % | 2 |

| Partis | Pourcentage des voix | Nombre de sièges |
|---|---|---|
| PNV | 42,19 % | 33 |
| PP (allié à UA en Alava) | 22,83 % | 19 |
| PSE-EE | 17,68 % | 13 |
| EH | 10 % | 7 |
| EB-IU | 5,51 % | 3 |

Tableaux 7. Composition du Parlement basque aux élections autonomiques de 1998 et 2001. (Président : Juan José Ibarretxe, PNV) (D'après http://www.eleweb.net/).

| Détails du projet zone ouest | |
|---|---|
| **Porteurs de projet** | Hendaye (France, 12 600 hab.), Irun (Espagne, 55 000 hab.), Fontarabie (Espagne, 15 000 hab.) |
| **Chef de file** | *Consorcio* Bidasoa-Txingudi |
| **Nom du projet** | Valise pédagogique |
| **Montant autofinancement** | 106 500 € (Irun : 53 250 € ; Hendaye : 26 625 € ; Fontarabie : 26 625 €) |
| **Montant aide INTERREG** | 85 200 € |
| **Contrepartie publique** | 21 300 € (Gouvernement basque : 10 000 €; Conseil Régional d'Aquitaine : 5 650 €; Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques : 5 650 €) |
| **Montant total** | 213 000 € |

Tableau 8. Récapitulatif du projet de valise pédagogique (Elaboration propre).

| Territoires | Superficie | Nombre d'habitants | Capitale | Sous-divisions administratives | Produit intérieur brut | Taux de chômage (en pourcentage de la population active) | Répartition sectorielle de la valeur ajoutée (en pourcentage) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | Primaire | Secondaire | Tertiaire |
| Aragon | 47 669 km2 | 1,2 millions d'habitants | Saragosse | Trois provinces : Saragosse, Teruel, Huesca | 23,36 milliards d'euros (3,1 % du PIB espagnol) | 14,40 contre 21,10 en Espagne | 6,7 | 39,2 | 54,1 |
| Huesca | 15 671 km2 | 219 813 habitants | Huesca | 204 communes | 7,3 milliards d'Euros | | 14,3 | 32,3 | 54,5 |
| Midi-Pyrénées | 45 348 km2 | 2,5 millions d'habitants | Toulouse | Sept départements : Hautes-Pyrénées, Ariège, Gers, Haute-Garonne, Tarn-et-GAronne, Tarn, Lot, Aveyron | 57,57 milliards d'euros (3,7 % du PIB de la France) | 11,20 contre 12 en France | 5,5 | 24,9 | 69,7 |
| Hautes-Pyrénées | 4 464 km2 | 224 759 habitants | Tarbes | 474 communes | 15,2 milliards d'euros | | 4,6 | 23,6 | 71,8 |

Tableau 9 : Données socio-économiques des territoires participant au projet.

(D'après PARCOURIR, 2000).

| Partis | Pourcentage des voix | Nombre de sièges |
|---|---|---|
| Gauche Plurielle | 39,6 % | 41 |
| UDF/RPR | 32,9 % | 34 |
| FN | 10,6 % | 8 |
| DVD | 5,6 % | 4 |
| Ex-g | 5,4 % | 2 |
| CPNT | 4,4 % | 2 |

Tableau 10 : Composition du Conseil Régional de Midi-Pyrénées aux élections régionales de 1998.

(Président : Martin Malvy, PS) (D'après http://www.oip.fr/).

| Partis | Pourcentage des voix | Nombre de sièges |
|---|---|---|
| PSF | 47,05 % | 16 |
| PRG | 35,29 % | 12 |
| UMP | 8,83 % | 3 |
| UDF | 8,83 % | 3 |

Tableau 11 : Composition du Conseil Général des Hautes-Pyrénées en 2001.

(Président : Christian Bourquin, PSF) (D'après http://www.professionpolitique.info).

| Partis | Pourcentage des voix | Nombre de sièges |
|---|---|---|
| PP | 37,99 % | 28 |
| PSOE | 30,48 % | 23 |
| PAR | 13,17 % | 10 |
| ChA | 11,01 % | 5 |
| IU | 3,79 % | 1 |

| Partis | Pourcentage des voix | Nombre de sièges |
|---|---|---|
| PP | 30,55 % | 22 |
| PSOE | 37,67 % | 27 |
| PAR | 11,12 % | 8 |
| ChA | 13,66 % | 9 |
| IU | 3,02 % | 1 |

Tableaux 12. Composition du Parlement d'Aragon aux élections autonomiques de 1999 et 2003. (Président : Marcelino Iglesias Ricou, PSA-PSOE) (D'après http://www.eleweb.net/).

| Détails du projet zone centre | |
|---|---|
| **Porteurs de projet** | Communauté de Communes Gavarnie-Gèdre (France, 450 hab.), Broto (Espagne, 200 hab.), Torla (Espagne, 200 hab.) |
| **Chef de file** | Communauté de Communes Gavarnie-Gèdre |
| **Nom du projet** | Etude préalable d'un développement durable approprié et d'une liaison transfrontalière entre les communes de Gavarnie-Gèdre et Broto-Torla. |
| **Montant autofinancement** | 31 500 € (Torla : 12 750 €; Broto : 12 750 €; Communauté de Communes Gavarnie-Gèdre : 6 000 €) |
| **Montant aide INTERREG** | 76 500 € (25 500 € pour l'Espagne, 51 000 € pour la France) |
| **Montant contreparties publiques nationales** | 45 000 € (Conseil Général des Hautes-Pyrénées : 15 000 € ; Conseil Régional Midi-Pyrénées : 15 000 € ; Etat français : 15 000 €) |
| **Coût total du projet** | 153 000 € |

Tableau 13. Récapitulatif du projet de liaison téléphérique entre Gèdre, Gavarnie, Torla et Broto. (Elaboration propre).

| Territoires | Superficie | Nombre d'habitants | Capitale | Sous-divisions administratives | Produit intérieur brut | Taux de chômage (en pourcentage de la population active) | Répartition sectorielle de la valeur ajoutée (en pourcentage) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | Primaire | Secondaire | Tertiaire |
| Catalogne | 31 895 km2 | 6,7 millions d'habitants | Barcelone | Quatre provinces : Lérida, Gérone, Barcelone, Tarragone | 143,22 milliards d'Euros (19 % du PIB espagnol) | 17,40 contre 21,10 en Espagne | 1,8 | 40,8 | 57,4 |
| Gérone | 5 889 km2 | 543 200 habitants | Gérone | 221 communes | 25 milliards d'Euros | | 3,4 | 35 | 61,7 |
| Languedoc -Roussillon | 27 376 km2 | 2,3 millions d'habitants | Montpellier | Cinq départements : Hérault, Aude, Pyrénées-Orientales, Gard, Lozère | 41,5 milliards d'Euros (3,6% du PIB de la France) | 17,80 contre 12 en France | 6,7 | 15,8 | 77,5 |
| Pyrénées-Orientales | 4 116 km2 | 363 796 habitants | Perpignan | 226 communes | 16 milliards d'Euros | | 5 | 15,2 | 79,9 |

Tableau 14 : Données socio-économiques des territoires participant au projet

(Elaboration propre)

| Partis | Pourcentage des voix | Nombre de sièges |
|---|---|---|
| PSF | 38,70 % | 12 |
| UMP | 29,04 % | 9 |
| Indépendants | 12,90 % | 4 |
| PCF | 12,90 % | 4 |
| PRG | 3,23 % | 1 |
| Divers gauche | 3,23 % | 1 |

Tableau 15 : Composition du Conseil Général des Pyrénées-Orientales.

(Président Christian Bourquin, PSF) (D'après http://www.professionpolitique.info).

| Partis | Pourcentage des voix | Nombre de sièges |
|---|---|---|
| Gauche Plurielle | 41,8 % | 31 |
| UDF/RPR | 27,1 % | 19 |
| FN | 17,4 % | 13 |
| DVD | 5,4 % | 3 |
| CPNT | 3,4 % | 1 |

Tableau 16 : Composition du Conseil Régional du Languedoc-Roussillon aux élections régionales de 1998. (Président Jacques Blanc, UMP ex-RPR) (D'après http://www.oip.fr/).

| Partis | Pourcentage des voix | Nombre de sièges |
|---|---|---|
| CiU | 37,60 % | 56 |
| PSC | 30,26 % | 36 |
| PSC-CC-IC-V | 7,50 % | 16 |
| ERC | 8,56 % | 12 |
| PP | 9,49 % | 12 |
| IC-V | 2,50 % | 3 |

| Partis | Pourcentage des voix | Nombre de sièges |
|---|---|---|
| CiU | 30,94 % | 46 |
| PSC-CC | 31,16 % | 42 |
| ERC | 16,44 % | 23 |
| PP | 11,89 % | 15 |
| IC-V | 7,28 % | 9 |

Tableaux 17 : Composition du Parlement de Catalogne aux élections de 1999 et 2003. (Président : Pasqual Maragall, PSC) (D'après http://www.eleweb.net/).

| Détails du projet zone est | | |
|---|---|---|
| **Porteurs de projet** | Patronat du Musée cerdan de Puigcerdà (Espagne, 7 778 hab.), Syndicat Intercommunal pour la Valorisation du Patrimoine Cerdan (France, 9 000 hab.) | |
| **Chef de file** | *Patronat* du Musée cerdan. | |
| **Nom du projet** | Musées de Cerdagne. Un pont, deux arches | |
| **Périodes** | novembre 2002-avril 2003 | juin 2003-décembre 2004 |
| **Montant autofinancement** | 364 975 € (*Patronat* : 303 962 € ; SIVPC : 61 013 €) | 97 370 € (*Patronat* : 52 430 € ; SIVPC : 44 940 €) |
| **Montant aide INTERREG** | 937 307 € (784 775 € pour l'Espagne ; 152 532 € pour la France) : 50 %-50 % | 378 360 € (367 010 € pour l'Espagne ; 11 350 € pour la France) : 70 %-30 % |
| **Montant contreparties publiques nationales** | 572 332 € (Conseil Général des Pyrénées-Orientales ; Conseil Régional Languedoc-Roussillon et DRAC : 91 519 € ; *Generalitat* : 480 813 €) | 172 227 € (Conseil Régional : 37 075 € ; Conseil Général 30 335 € ; *Generalitat* : 104 860 €) |
| **Coût total du projet** | 1 874 615 € | 745 327 € |

Tableau 19. Détail du projet zone est
(Elaboration propre).

| Dimensions | Communauté de politique publique (*policy community*) | Réseau professionnel (*professional network*) | Réseau intergouvernemental (*intergovernmental network*) | Réseau de producteurs (*producer network*) | Réseau par question (*issue network*) |
|---|---|---|---|---|---|
| Membres nombre de participants | Nombre très limité, certains groupes exclus délibérément | Restreint. | Nombre variable | Variable en nombre. Pour la plupart des entreprises et agences semi-privées | Vaste |
| Type d'intérêts | Domination d'intérêts économiques et/ou professionnels | Prééminence des professions | Intérêts nombreux et différents | Intérêts purement économiques | Inclut la gamme des intérêts concernés |
| Intégration Fréquence de l'intéraction | Interaction fréquente et de haute qualité de tous les groupes sur toutes les questions ayant trait au domaine politique | Organisation verticale soudée autour d'un savoir spécifique qui exclue le reste des acteurs | Interdépendance verticale limitée | Fluctuante. Dépendance des industries par rapport à un centre | Contacts variables en fréquence et en intensité |
| Continuité | Permanence des membres, des valeurs et des résultats au cours du temps | Permanence variable | Habileté à pénétrer les autres réseaux | Variable. Interdépendance limitée entre intérêts parfois divergents | Variation importante de l'accès |
| Consensus | Tous les participants partagent des valeurs de base et acceptent la légitimité du résultat | Unité variable | Variable et parfois difficile à obtenir | Accords sporadiques | Accord sur certains points mais conflit toujours présent |
| Ressources Distribution des ressources (à l'intérieur du réseau) | Tous les participants ont des ressources; la relation de base est une relation d'échange | Ressources presque identiques. | Différentes d'un acteur à l'autre mais légitimité égale pour tous | Différentes d'un acteur à l'autre | Certains participants ont des ressources mais limitées ; la relation de base est une relation consultative |
| Distribution des ressources (entre les organisations participantes) | Hiérarchique ; les dirigeants peuvent assurer l'obéissance de leurs membres | Hiérarchie | Hiérarchie variable | Horizontale | Distribution et capacité à réguler les membres variées et variables |
| Pouvoir | Equilibre du pouvoir entre les membres. Même si un groupe peut dominer, ce doit être un jeu au résultat positif pour que la communauté perdure | Equilibre sauf exception | Equilibre relatif | Equilibre rompu | Pouvoirs inégaux reflétant des ressources inégales et un accès inégal. Jeu à somme nulle. |

Tableau 20. Idéal-types de réseaux
(D'après Roderick Rhodes et David Marsh, 1992 : P. 1).

| | Développement classique | Développement endogène | Projet Ouest | Projet Centre | Projet Est |
|---|---|---|---|---|---|
| **Place des institutions publiques** | Centrale en tant que levier | Centrale en tant que créatrices de synergies avec le secteur privé | Centrale en tant que créatrices de synergies avec le secteur privé | Centrale en tant que levier | Centrale en tant que créatrices de synergies locales économiques/ scientifiques |
| **Types d'acteurs locaux à favoriser** | Entreprises publiques | Services publics, entreprises privées, associations | Acteurs locaux privés si possible | Services publics en tant que maîtres d'œuvre | Acteurs locaux publics et privés : entreprises/ laboratoires |
| **Problèmes à éviter** | Goulets d'étranglement en capital et en main d'œuvre | Incapacité des forces vives locales à se mobiliser | Défaut de mobilisation à cause de la frontière | Manque de soutien des Etats respectifs | Défaut de mobilisation à cause de la frontière et manque de soutien |
| **Instruments** | Installation d'entreprises publiques en province, subventions, investissement en infrastructures | Formation, incitations directes et indirectes à se moderniser, mise en réseau des entrepreneurs locaux | Investissement en formation, mise en réseau | Investissements massifs en infrastructures de communication | Investissements en infrastructures et en formation, mise en réseau |
| **Stratégie** | Industrialisation sectorielle des périphéries par le centre | Synergies autour d'un projet territorial localisé | Gateway | Désenclavement | Pôles touristiques/ culturels de développement |

Tableau 21. Représentations comparées des modèles de développement transfrontaliers envisagés à travers INTERREG III A (D'après Andy Smith, 1995a : P. 34).

Schémas :

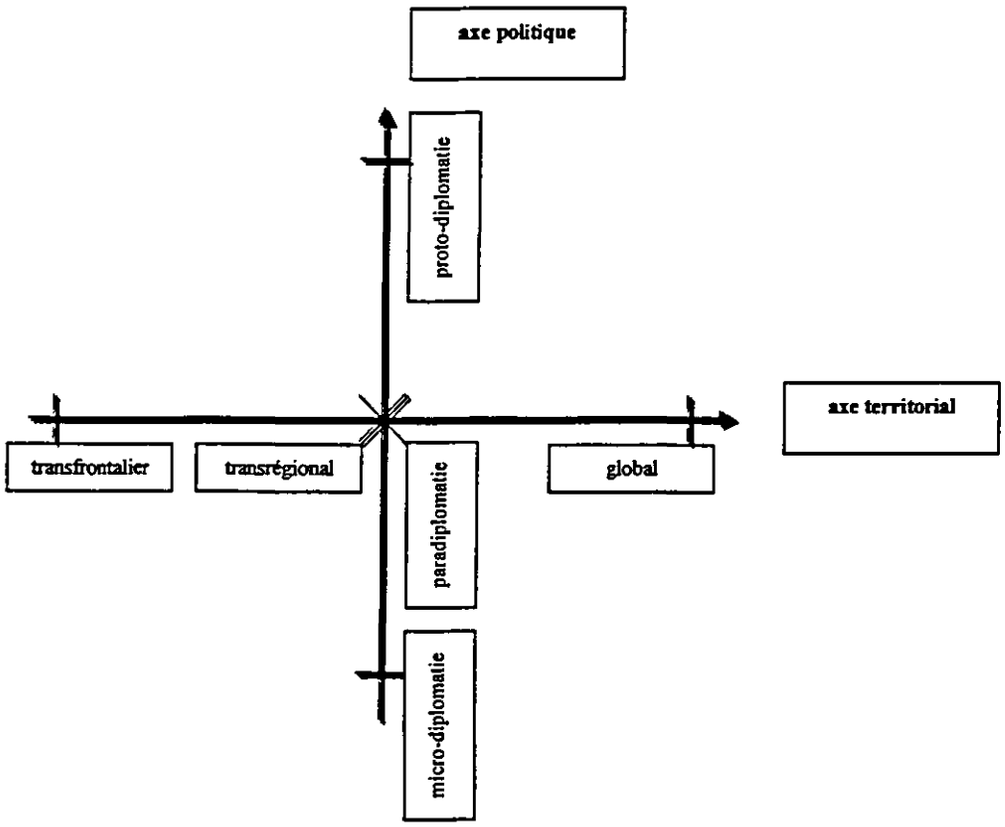



Schéma 1. Les différentes modalités d'internationalisation des entités infraétatiques (Elaboration propre).

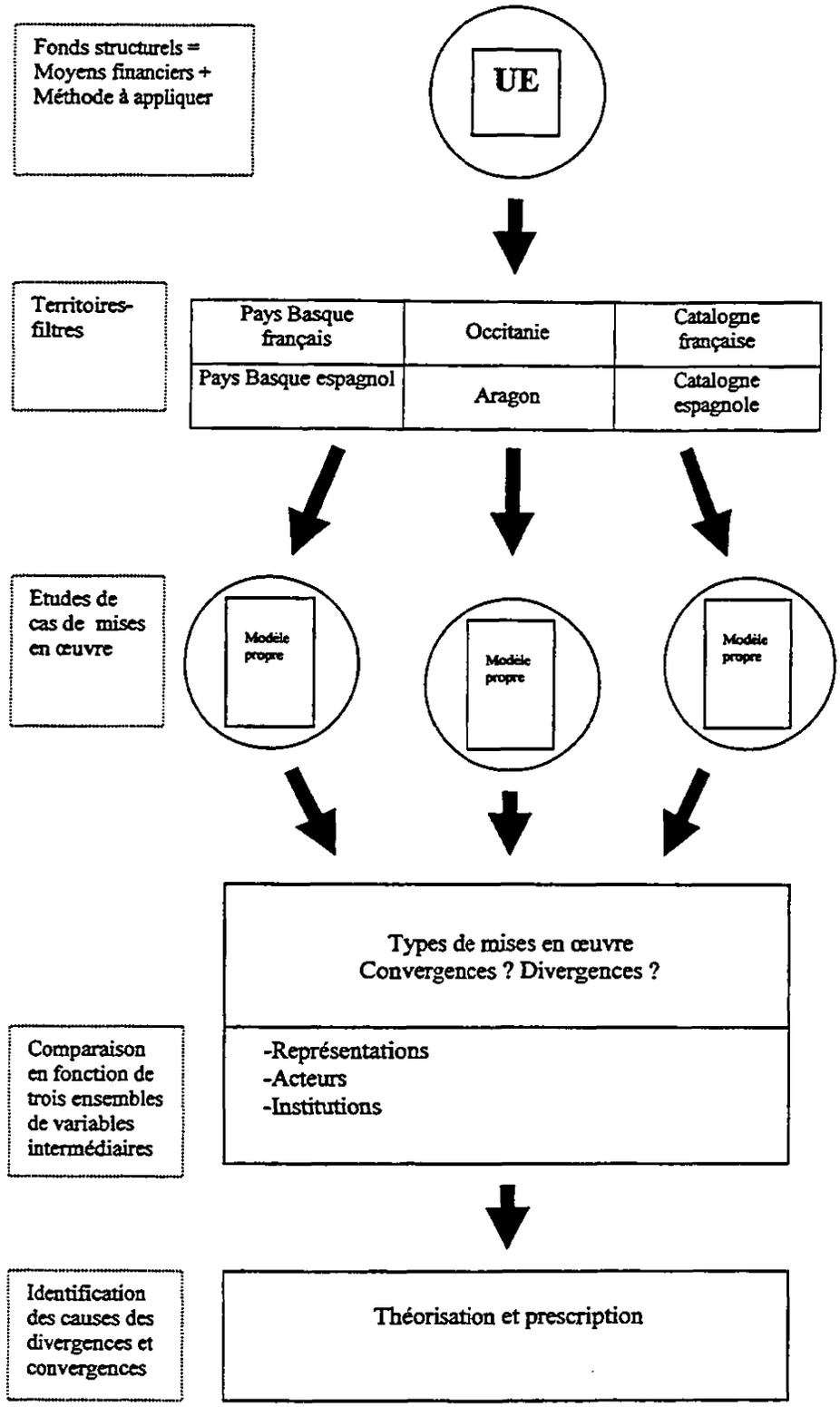



Schéma 2. Schéma d'interprétation néo-institutionnaliste de la mise en œuvre d'INTERREG III A (Elaboration propre).

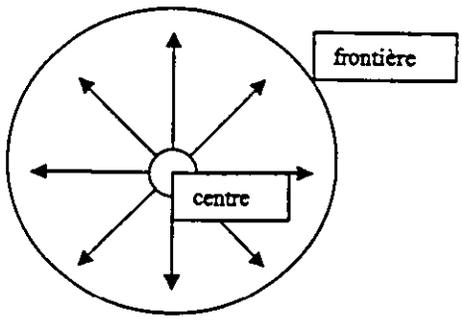
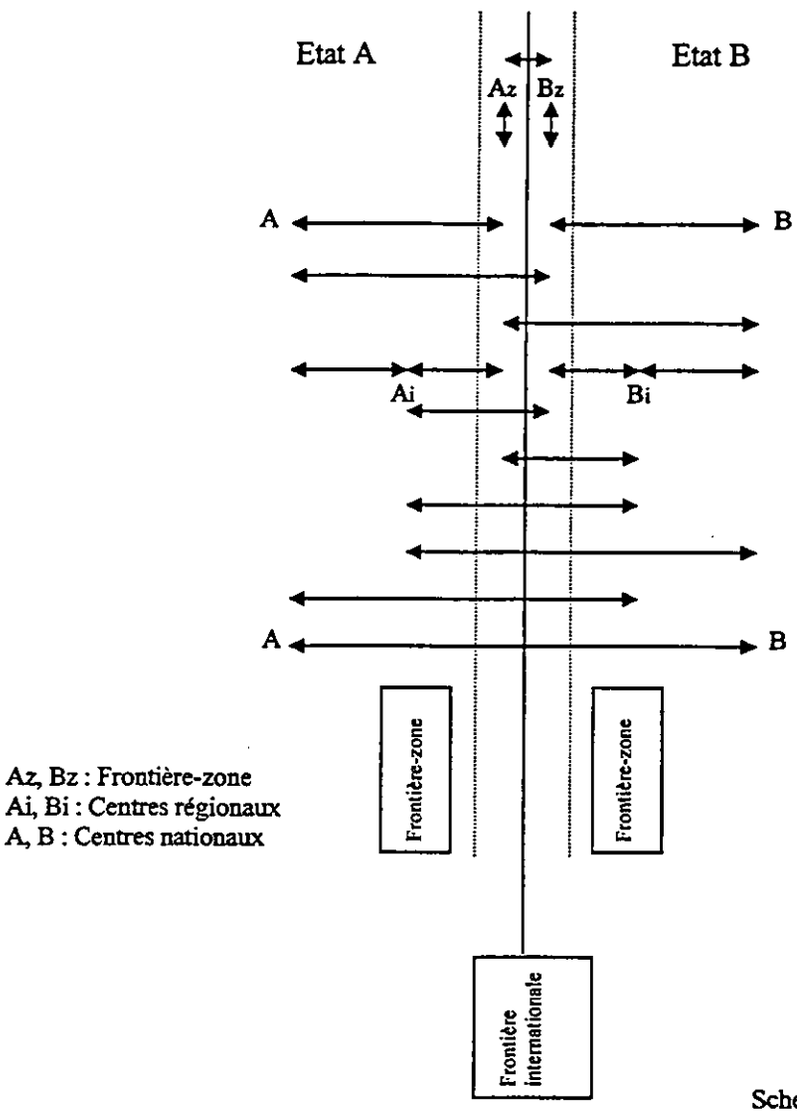



Schéma 3. Modèle de la frontière périphérie (D'après John House, 1981 : P. 291)




A partir de la fin des années 1970 apparaît l'idée selon laquelle les zones frontalières représentent des territoires particuliers. Ces zones font face à des difficultés liées à leur caractère périphérique. Souvent difficiles d'accès, elles sont le lieu de rencontre de deux systèmes fiscaux, et de deux cultures.
Les effets de la frontière touchent aussi l'arrière-pays qui forme le "voisinage frontalier".
L'Acte Unique de 1986, entré en vigueur en 1992, facilite les échanges aux frontières mais celles-ci conservent la plupart de leurs caractéristiques originelles.

Schéma 4. Modèle centré sur la frontière (D'après John House, 1981: P. 291).

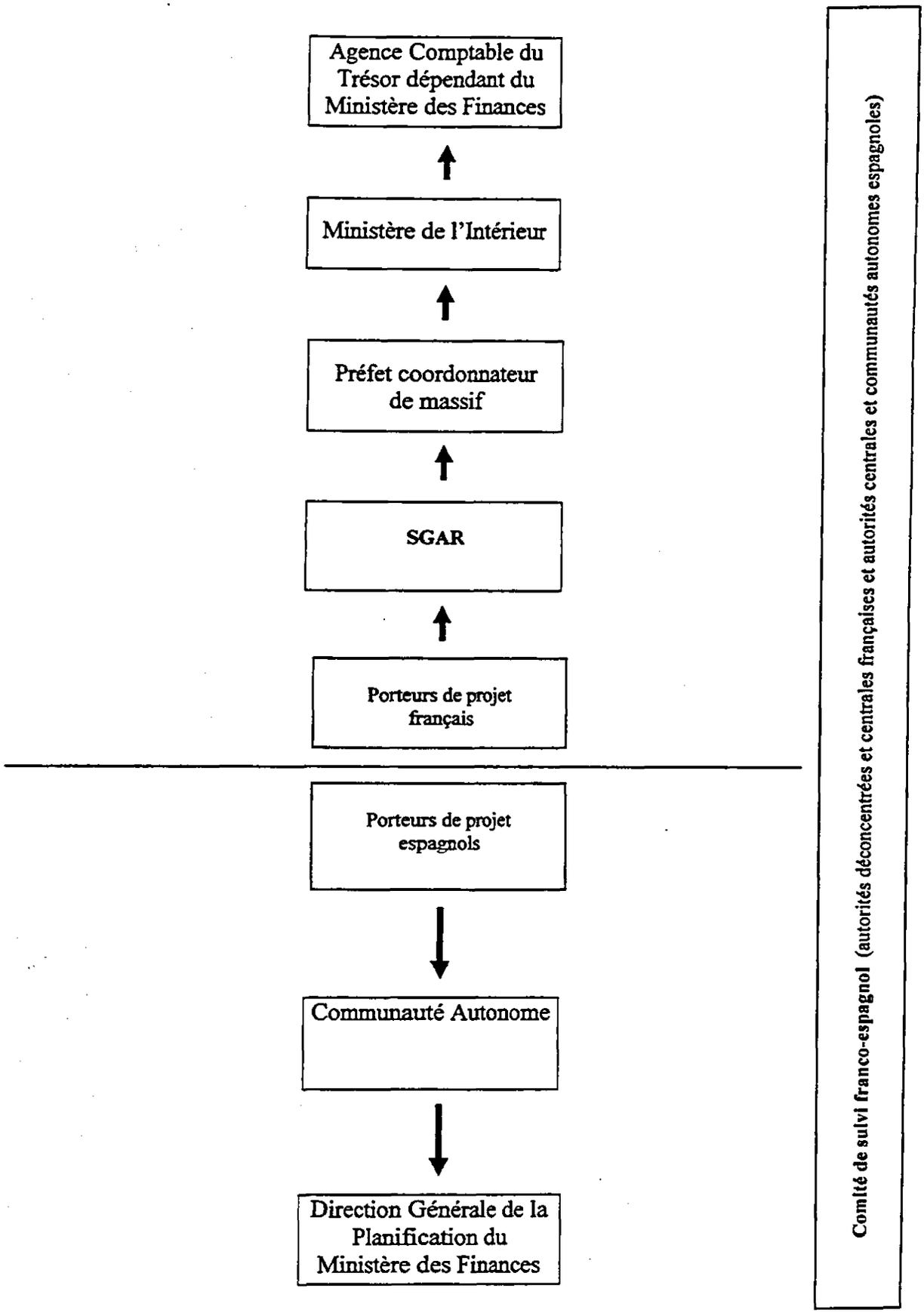



Schéma 5. Organigramme INTERREG I et II
(D'après Jean Sudre, 2000)

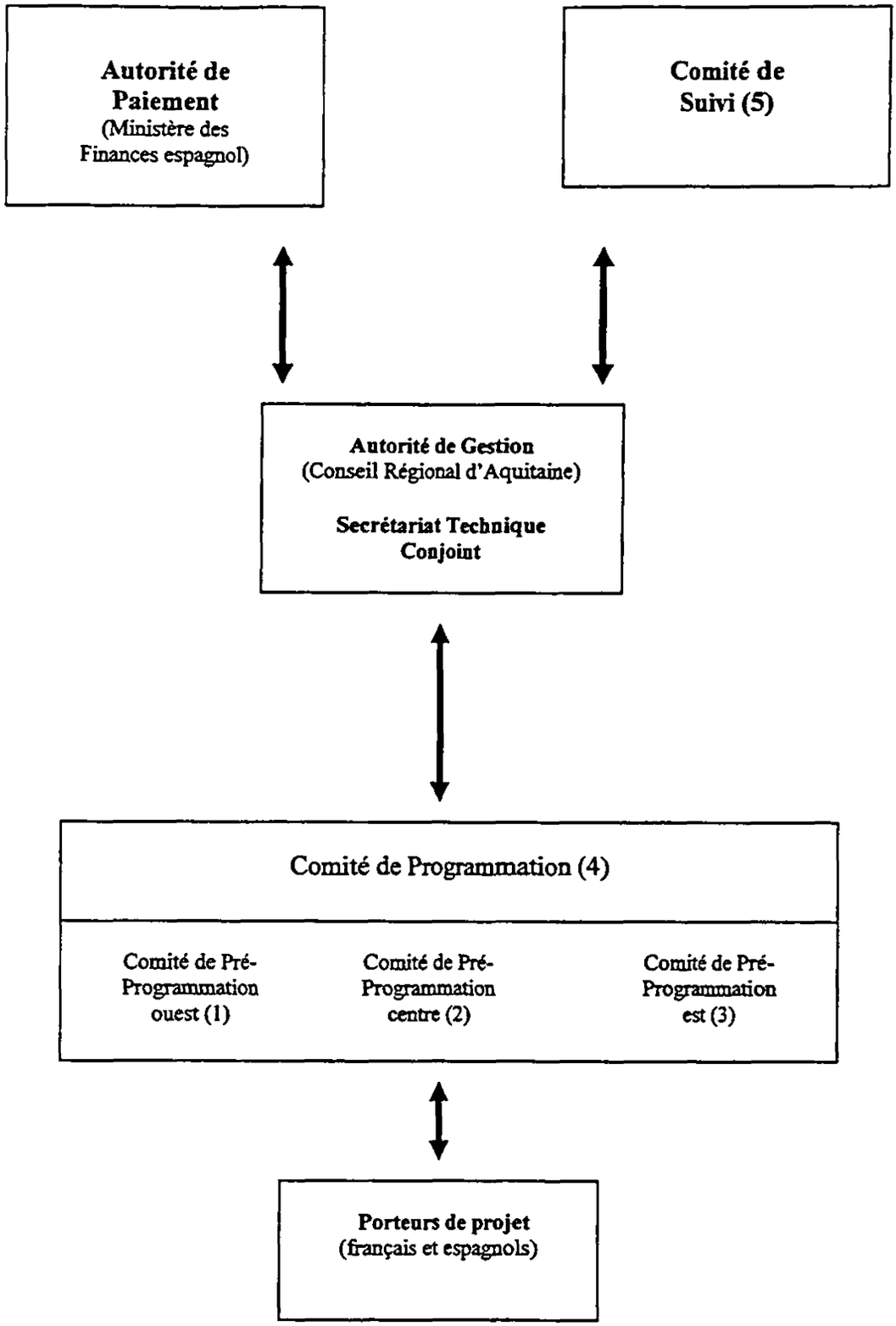



Schéma 6. Organigramme INTERREG III
(Elaboration propre).

**(1) Comité Territorial de Pré-Programmation ouest:**

Sous l'autorité du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques.

**Pour l'Espagne:**

- Un représentant de l'Euskadi
- Un représentant de la Navarre
- Un représentant de l'Aragon
- Un représentant du Ministère des Finances

**Pour la France:**

- Un représentant de la région Aquitaine
- Un représentant des Pyrénées-Atlantiques
- Un représentant de la Préfecture des Pyrénées-Atlantiques
- Un représentant des Préfectures de région (soit du SGAR Aquitaine, soit du SGAR Midi-Pyrénées)

**(2) Comité Territorial de Pré-Programmation centre:**

Sous l'autorité du Gouvernement aragonais.

**Pour l'Espagne:**

- Cinq représentants de l'Aragon
- Un représentant du Ministère des Finances

**Pour la France:**

- Un représentant de la région Midi-Pyrénées
- Un représentant des Hautes-Pyrénées
- Un représentant de la Haute-Garonne
- Un représentant de la Préfecture des Hautes-Pyrénées
- Un représentant de la Préfecture de Haute-Garonne
- Un représentant du SGAR Midi-Pyrénées

**(3) Comité Territorial de Pré-Programmation est:**

Sous l'autorité de la *Generalitat* de Catalogne.

**Pour l'Espagne:**

- Six représentants de la communauté autonome deCatalogne
- Un représentant de l'Associació Catalana de Municipis
- Un représentant de la Federació Catalana de Municipis de Catalunya
- Un représentant du Ministère des Finances

**Pour la France:**

- Un représentant de la région Languedoc-Roussillon
- Un représentant de la région Midi-Pyrénées
- Un représentant de Haute-Garonne
- Un représentant de l'Ariège
- Un représentant des Pyrénées-Orientales
- Un représentant de la Préfecture de Haute-Garonne
- Un représentant de la Préfecture d'Ariège
- Un représentant de la Préfecture des Pyrénées-Orientales
- Un représentant des préfectures de région (soit du SGAR Languedoc-Roussillon, soit du SGAR Midi-Pyrénées)

**(4) Comité de Programmation:**

**Pour l'Espagne:**

- Un représentant de l'autorité de paiement (Ministère des Finances)
- Quatre représentants autonomiques (Euskadi, Navarre, Aragon, Catalogne)
- Un représentant de la Rioja

**Pour la France:**

- Un représentant de l'Autorité de Gestion (Conseil Régional d'Aquitaine)
- Trois représentants régionaux (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon)
- Cinq représentants départementaux (Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Ariège, Pyrénées-Orientales)
- Trois représentants des préfectures régionales (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon)
- Cinq représentants des préfectures départementales (Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Ariège, Pyrénées-Orientales)
- Un représentant du Commissariat de Massif à l'Aménagement des Pyrénées

**(5) Comité de Suivi:**

**Pour l'Espagne:**

- Trois représentants de l'Euskadi
- Trois représentants de la Navarre
- Trois représentants de l'Aragon
- Trois représentants de la Catalogne
- Trois représentants de l'administration centrale
- Deux représentants de la Rioja

**Pour la France:**

- Un représentant de la région Aquitaine
- Un représentant de la région Midi-Pyrénées
- Un représentant de la région Languedoc-Roussillon
- Un représentant des Pyrénées-Atlantiques
- Un représentant des Hautes-Pyrénées
- Un représentant de Haute-Garonne
- Un représentant de l'Ariège
- Un représentant des Pyrénées-Orientales
- Un représentant du SGAR Aquitaine
- Un représentant du SGAR Midi-Pyrénées
- Un représentant du SGAR Languedoc-Roussillon
- Un représentant de la Préfecture des Pyrénées-Atlantiques
- Un représentant de la Préfecture des Hautes-Pyrénées
- Un représentant de la Préfecture de Haute-Garonne
- Un représentant de la Préfecture de l'Ariège
- Un représentant de la Préfecture des Pyrénées-Orientales
- Un représentant du Commissariat de Massif à l'Aménagement des Pyrénées.

Détail des différents comités INTERREG III A. (A noter que durant les comités de programmation, les techniciens français sont accompagnés de responsables politiques, ce qui n'est pas le cas des techniciens espagnols) (Elaboration propre).